

FREDRIK FORS

Bombattentat i London:

Terrorism och
institutionaliserad
krishantering

Titel: Bombattentat i London: Terrorism och institutionaliserad kris-
hantering

Utgiven av: Försvarshögskolan

Omslagsfoto: Bild på en av de bombskadade byggnaderna i Docklands,
Srdja Djukanovic, Camera Press, via Scanpix.

Publikation nr 31

Författare: Fredrik Fors

Tryck: Elanders Gotab 48539, Vällingby 2005

Upplaga: 700

ISBN: 91-85401-07-2

ISSN: 1650-3856

Innehållsförteckning

FÖRORD	7
1. INLEDNING.....	9
1.1 Varför studera den brittiska erfarenheten av terrorism?.....	10
1.2 Syfte	11
1.3 Studiens uppläggning.....	13
2. METOD	15
2.1 Metod.....	15
2.2 Källkritik	17
3. TEORI.....	20
3.1 Krisdefinition.....	20
3.2 Analytiska teman.....	21
4. HISTORISK OCH POLITISK KONTEXT	23
4.1 Terrorismhantering i Storbritannien	23
4.1.1 Generell krishantering	23
4.1.2 Politisk hantering av terrorism	24
4.1.3 Operativt agerande från den politiska nivån.....	24
4.1.4 Lagstiftning	26
4.1.5 Polisiär terrorhantering	27
4.1.6 Militär terror- och krishantering	28
4.2 Den nordirländska konflikten det senaste decenniet	30
4.2.1 Republikanska terrorister	31
4.2.2 Unionistiska terrorister.....	32
4.2.3 ”Nordirländsk terrorism” jämfört med ”självords- terrorism”	33
5. KRONOLOGI.....	35
5.1 Docklands	35
5.2 Ealing	36
6. HÄNDELSEFÖRLOPP	39
6.1 Varning	39
6.1.1 Docklands	39
6.1.2 Ealing.....	41
6.2 Avspärning/evakuering.....	41

6.2.1	Docklands.....	41
6.2.2	Ealing	44
6.3	Explosion	44
6.3.1	Docklands.....	44
6.3.2	Ealing	46
6.4	Efterarbete, timmarna och dagarna efter attentatet	46
6.4.1	Docklands.....	46
6.4.2	Ealing	49
6.5	Uppföljning.....	50
6.5.1	Docklands.....	50
6.5.2	Ealing	54
7.	TEMATISK ANALYS	56
7.1	Krisberedskap, krisförebyggande arbete och lindrande åtgärder.....	57
7.1.1	Krisförebyggande arbete	57
7.1.2	Krisberedskap/lindrande åtgärder	62
7.2	Problempception och probleminramning (<i>framing</i>)	67
7.2.1	Inledande probleminramning	68
7.2.2	Analogier i efterspelet	71
7.2.3	Improvisation eller rutiner?.....	73
7.3	Värdekonflikt.....	75
7.3.1	Värdekonflikter för terrorister	76
7.3.2	Polisens konflikt – egen säkerhet/rädda liv	78
7.3.3	Fångar släpps i förtid	80
7.3.4	Utebliven värdekonflikt	82
7.3.5	Trygghet och integritet.....	84
7.4	Ledarskap	85
7.4.1	Ritualer för tillförsikt.....	86
7.4.2	”Motkontroll”	87
7.4.3	”Ritualer av solidaritet”	88
7.4.4	Utredningar som förtroendeskapande åtgärd	91
7.4.5	Symbolik och attentat	92
8.	AVSLUTANDE DISKUSSION	94
8.1	Sammanfattning.....	94
8.2	Terroristers metoder och teknologi	96
8.3	Slutsatser och lärdomar.....	97
8.3.1	Väg flexibilitet mot förutsägbarhet i krishantering....	97
8.3.2	Skapa ett nationellt bombskydd och andra specialistfunktioner	99
8.3.3	Utbildning och erfarenhetsutbyte med andra länder..	101
8.3.4	Var medveten om att polisen kan drabbas	103
8.3.5	Förbered ordningspolisen för centrala funktioner	104

8.3.6	Var beredd på ett starkt politiskt och medialt tryck ..	105
8.3.7	Väg öppenhet mot sårbarhet	106
8.4	Avslutning	107
9.	KÄLLFÖRTECKNING	109
APPENDIX A.	Förkortningar	119
APPENDIX B.	Analytiska teman	120
APPENDIX C.	Några svenska bombattentat och bombhot.....	123

Förord

Den här studien är utförd inom ramen för CRiSMARTs program Crisis Management Europe, finansierat av Krisberedskapsmyndigheten. Jag vill i första hand tacka tf professor Eric K. Stern vid Försvarshögskolan och professor Paul 't Hart vid universitetet i Utrecht för goda råd, reflexioner och synpunkter.

Bo Forssberg vid svenska ambassaden i London möjliggjorde intervjuerna på *Metropolitan Police* och förtjänar ett varmt tack. Tack till de personer vid SO13, *Metropolitan Police*, som tog sig tid och ställde upp på intervjuer, trots den extra höga arbetsbelastning som rådde vid tidpunkten.

Vidare vill jag tacka de svenska poliser som läst igenom studien för värdefulla kommentarer utifrån ett svenskt perspektiv.

Sist, men inte minst, vill jag rikta ett stort tack till arbetskamrater vid CRiSMART på Försvarshögskolan för genomläsning och påpekanden, samt goda råd och uppmuntran.

Stockholm, juli 2005

Fredrik Fors

1. Inledning

Terrorism har under början av 2000-talet blivit ett av de mest uppmärksammade globala hoten.¹ New York och Washington angreps den 11 september 2001, i Madrid sprängdes bomber mot pendeltåg våren 2004, i den sydryska staden Beslan genomfördes en massaker på en skola hösten 2004. En stor mängd attentat har utförts i Irak sedan 2003. I London genomfördes ett omfattande terroråd riktat mot kollektivtrafiken i juli 2005, precis innan den här studien skulle gå i tryck. Även om dessa storskaliga terroråd fick omfattande konsekvenser, finns många tidigare exempel av terroristattentat utförda i storstäder. En av de vanligaste metoderna att orsaka förödelse är genom bombattentat. Denna studie analyserar två bombåd utförda i Storbritanniens huvudstad London. Den 9 februari 1996 exploderade en kraftig sprängladdning i Londonstadsdelen Docklands.² Den stora bilbomben dödade två människor och skadade ett 100-tal. Bomben orsakade också en omfattande materiell förstörelse (Millar, P. 1996, Independent 1997). Bombådet i Docklands blev slutpunkten på en längre period av avspänning och vapenvila i den nordirländska konflikten. På grund av att det markerade (ännu) en vändpunkt i konflikten, samt att det orsakade så pass stor skada, har Docklandsattentatet blivit en referenspunkt för konflikten under senare år.

Några år senare sprängdes en bilbomb i Londonförorten Ealing. Ett tiotal människor skadades och omfattande materiella skador orsakades. Attentatet, utfört i augusti 2001, markerar något av en motsats till de stora och uppmärksammade dåden; ett dåd i mängden, som några år i efterhand kanske mest koms ihåg av direkt berörda.

¹ Terrorism lyfts fram som det främsta hotet mot EU:s säkerhet i den europeiska säkerhetsdeklarationen, *A Secure Europe in a Better World* (2003, s 4) och mot USA i den amerikanska nationella säkerhetsstrategin, *National Security Strategy* (2002, bl a s 3). Terrorism diskuteras även i den svenska Försvarsberedningens rapporter Ds 2003:8, Ds 2003:34 och Ds 2004:30 samt av Krisberedskapsmyndigheten, bland annat i rapporterna *Hot- och riskrapport 2004. Gränsöverskridande sårbarheter* (2004) och *En utvecklad krisberedskap – KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap* (2005).

² Bomben var placerad i hörnet av South Quay Shopping Plaza, 183 Marsh Wall, South Quay/Heron Quay, London Docklands, postnummer E14. Platsen för attentatet anges vanligen till Docklands eller Canary Wharf, trots att det sistnämnda ligger norr om attentatsplatsen.

1.1 Varför studera den brittiska erfarenheten av terrorism?

Studien är inriktad på att ge insikter i det brittiska systemet för kontra-terrorism samt att utgöra en omvärldsanalys för svensk räkning. Varför välja Storbritannien? Inledningsvis kan sägas att jämförelser mellan olika länder för att hitta något land som är ”likt Sverige” är vanskliga att göra. Likt på vilket sätt då? Vad är ”tillräckligt” likt? I många olika sammanhang, alltifrån nationalekonomi till polisarbete, jämförs svenska förhållanden med de andra nordiska länderna. Dessa har på många sätt fler likheter med Sverige än Storbritannien har. Dock har Norden, lyckligtvis, inte drabbats av särskilt många terroristattentat, vilket gör möjligheten att dra eventuella lärdomar från nordiska länder begränsad.

Det finns många länder som utsatts för terrorism, varför valet av just Storbritannien också kan behöva motiveras. För att få ett land som är någorlunda likt Sverige, borde studien förmodligen avgränsas till Europa. Andra europiska länder med erfarenhet av terror, såsom Spanien, Italien och Frankrike, har en organisation för kontraterrorism som på flera sätt skiljer sig från Sveriges. Exempelvis har dessa länder halvmilitära polisorganisationer, gendarmer och karabinjärer, som både Sverige och Storbritannien saknar. Den brittiska erfarenheten av terrorism är, till skillnad från exempelvis Tysklands, nutida. Många terrorattentat har genomförts under 1990-talet och därefter. Således är Storbritannien ett land med en omfattande, samtida erfarenhet av terrorism, och även ett land som är relativt likt Sverige. Kanske Storbritannien därmed kan fungera som ett ”studieobjekt”, ett land som dragit åtskilliga lärdomar av decenniernas erfarenhet. Storbritanniens lärdomar av terrorism kan vara värda att studera närmare, och sedan kanske anpassa till en svensk kontext, eller, för den delen, förkasta.

Varför ska just bombattentaten i Docklands och Ealing behandlas i en studie, när det har genomförts så många andra terrordåd i Storbritannien?³ För att få en bra bild av hur bombdåd hanteras i Storbritannien nuförtiden, behöver man antagligen studera attentat som genomförts relativt nyligen. Bland bombattentaten under senare år framstår Docklandsattentatet ur flera synvinklar som det mest betydande. Det var en stor sprängladdning som detonerade, en av de största under den

³ Det mest storskaliga bombdådet i konflikten genomfördes i den nordirländska staden Omagh 1998, där Real IRA mördade 29 människor och flera hundra skadades. Situationen i Nordirland är dock på många sätt skild från den i London; i provinsen har det stundtals rått inbördeskrigslika förhållanden, minst 10 000 brittiska soldater har varit (och är) stationerade där och åtminstone under konfliktens tidiga år tillämpades utgångsförbud och internering. Detta gör skillnaderna gentemot London, och Sverige, stora.

senaste tioårsperioden. Den förödelse som bomben orsakade, två människor döda, över hundra skadade, och materiella värden för uppemot 170 miljoner pund, gör den till en av de kraftigaste i London under hela den Nordirländska konflikten. På ett politiskt plan var lastbilsbomben det som markerade slutet för ett och ett halvt års vapenvila och fredsprocess, och attentatet följdes av andra bombdåd, både i England och i Nordirland. Bomben blev således, både på den fysiska och på den politiska nivån, något av en vändpunkt under den Nordirländska konflikten de senaste tio åren.⁴

För att underlätta jämförelser mellan olika terroristdåd är det en fördel om de yttre omständigheterna är så lika som möjligt. Därmed borde ett bombdåd studeras, ett attentat som utförts i London under senare år, och har hanterats av samma polismyndighet(er). Attentaten i Docklands och Ealing skiljer sig visserligen åt i skala, men har båda politiska dimensioner; bägge har setts som ett sätt för terroristorganisationer att visa missnöje med fredsprocessen i Nordirland. Sedan 1998 råder en vapenvila efter *the Good Friday Agreement*, som i stort respekteras av flertalet irländska terrorgrupper. Den största gruppering som inte följer stilleståndet, *Real IRA*, har markerat det genom flera terrorangrepp.⁵ Här är bombdådet i den nordirländska staden Omagh 1998 det blodigaste, men en serie attentat 2000–2001 är de första terrorattentat *Real IRA* genomfört i *mainland Britain*.⁶ I denna kampanj är bombdådet i Ealing det mest omfattande och också ett av de största attentaten i London sedan bomben i Docklands 1996.

1.2 Syfte

Studien har två huvudsyften; dels att ge en större förståelse för det brittiska systemet för bomb- och terrorhantering, dels att fungera som ett slags omvärldsanalys, där brittiska erfarenheter överförs till Sverige.

För att uppnå detta innehåller studien en deskriptiv del som behandlar Storbritanniens politik, lagstiftning och praktiska kontraterrorism. För att åskådliggöra det brittiska systemet görs framförallt en fallstudie av två bombattentat i Storbritanniens huvudstad London. Främst behandlas i studien bombattentatet i Docklands 1996, men även bombdådet i Ealing 2001 undersöks. Båda terrorattentaten är en del av den

⁴ Bombattentat har dock även utförts i London under senare år av islamistiska terroristgrupper, högerextremister, kriminella gäng och ensamma gärningsmän (Bonner 2000, s 32–39).

⁵ Continuity IRA, CIRA, är en mindre terrorgrupp som utfört något enstaka attentat efter *the Good Friday Agreement* (Durham 2004).

⁶ *Mainland Britain* är beteckningen på Storbritannien (England, Skottland och Wales), förutom Nordirland. Det översätts ibland till ”det brittiska fastlandet”.

nordirländska konflikten, som utbröt i sin moderna form 1969. Trots diverse försök att åstadkomma fred pågår konflikten i viss mån än i dag.⁷ De många terrordåden inom konflikten har satt djupa spår i de nordirländska och brittiska samhällena.

Den del av studien som ska beskriva det brittiska systemet försöker klargöra hur den brittiska politiken, lagstiftningen och praktiska hanteringen angående terrorism ser ut. Studien har här en huvudsaklig inriktning på den operativa kontratorismen, i Storbritannien vanligen hanterad av polisen. I kontextavsnittet ges en beskrivning av den politiska nivån, lagstiftning och militärt stöd, detta för att ge en bredare bild av den brittiska terroristbekämpningen. Orsaken att inte ägna stort utrymme åt den politiska/departementala nivån är att den vanligen inte, och inte heller under de studerade bombattentaten, har någon uttalad operativ roll. Däremot har naturligtvis högt uppsatta politiker och tjänstemän mer symboliska funktioner. Ledarskap ur ett symboliskt perspektiv är därför ett av de teman som studeras i analysavsnittet.

Med hjälp av två fallstudier borde eventuella rutiner i den brittiska kontratorismen framkomma tydligare. Detta kan vara intressant att studera ur ett krishanteringperspektiv, eftersom kriser per definition vanligen är oväntade händelser som hanteras mer eller mindre *ad hoc*-artat.⁸ För ett land som Sverige, med begränsad erfarenhet av terrorism, blir det extra intressant att studera Storbritannien. Givet Storbritanniens långa erfarenhet av terrorism kanske den brittiska polisen funnit standardiserade sätt att hantera också så pass exceptionella händelser som omfattande bombattentat.

Studien syftar även till att fungera som ett slags omvärldsanalys, där vissa slutsatser kanske också kan vara giltiga för Sveriges del. Naturligtvis finns stora skillnader mellan Storbritannien och Sverige, varför de brittiska erfarenheterna förmodligen inte går att överföra direkt till Sverige. Poängen är snarare att genom inblickar i det brittiska systemet stimulera tankegångar inom områden där Sverige har begränsad erfarenhet. På samma sätt kan det brittiska systemet för kontratorism tjäna som inspirationskälla för svenska funderingar och reformer.

Sverige har utsatts för bombdåd i mindre utsträckning. De som har genomförts har vanligen utförts av "vanliga" kriminella (se Dahlin 1999). Efter terrordåden i USA den 11 september 2001 har det vid återkommande tillfällen i debatten varnats för att även Sverige skulle kunna drabbas av terrordåd. De scenarier som då framhållits som mest sanno-

⁷ Fredsöverenskommelsen *the Good Friday Agreement* har visserligen respekterats av flertalet terroristgrupper, men oroligheter blossar upp då och då, exempelvis i samband med "marschsåsongen". Många terrorister har också övergått till organiserad brottslighet (Taylor, P. 2002, s 369–372, samt Dingley 2001, s 457, 462, Evans, R. 2002).

⁸ För exempel på *ad hoc*-artad krishantering, se de svenska fall som studerats i *Krishantering på svenska* (Sundelius och Stern med Bynander 1997).

lika har handlat om hur exempelvis amerikanska, brittiska och israeliska ambassader och företag skulle kunna vara utsatta, som en del av en internationell konflikt. Skulle ett sådant dåd äga rum, skulle det för svensk del ändå med stor sannolikhet innebära svenska offer. I alla händelser skulle svenska myndigheter vara de som hade det huvudsakliga ansvaret för att hantera händelsen. Paralleller kan här dras till sprängningen som avslutade dramat på den västtyska ambassaden 1975. Sverige blev då en del av en i huvudsak västtysk konflikt mellan terrorister och den västtyska samhällsapparaten, men då ambassadockupationen utspelades i Stockholm var det den svenska regeringen och den svenska polisen som ansvarade för hanteringen (Hansén och Hagström 2004, s 71–98). I och med globaliseringen, Sveriges EU-medlemskap, resor, handel, turism och internationella militära insatser är svenska gränser öppnare än tidigare, och svenska medborgare rör sig i världen på ett annat sätt än för några decennier sedan. Tsunamin i Sydostasien 2004 och bombattentatet på den indonesiska ön Bali 2002 är exempel på hur naturkatastrofer och terroristdåd kan drabba Sverige och svenskar, trots att de inträffar långt utanför landets gränser.

Således kan svensk polis idag inte bara utgå från svenska förhållanden, utan måste också överväga en delvis annorlunda hotbild än tidigare. Genom att studera ett land med lång erfarenhet av terrorism, borde det vara möjligt att dra erfarenheter som skulle kunna vara till nytta för svensk del. Dessa lärdomar redovisas sist i studien.

1.3 Studiens uppläggning

Studien är upplagd med huvudsaklig utgångspunkt i Stern och Sundelius artikel *Crisis Management Europe* (2002). Efter inledningen följer ett metodavsnitt där *process tracing* beskrivs, liksom en del källkritik. Sedan kommer ett avsnitt med teori, där den krisdefinition som CRiSMART använder sig av behandlas, liksom de analytiska teman som används i studien. Nästa avsnitt behandlar kontexten till de båda studerade bombdåden. Den nordirländska konflikten beskrivs kortfattat. I detta avsnitt ligger dock tyngdpunkten på de faktiska krishanteringsaktörerna i Storbritannien, främst den engelska polisen. Därefter följer en kronologi av de bägge fallen.

I kapitlet med händelseförlopp görs en detaljerad beskrivning av attentaten. Händelseförloppen tycks till stora delar ha varit likartade under bombattentaten i både Docklands och Ealing, varför jämförelser kan göras mellan de båda tillfällena. Tyngdpunkten ligger, som tidigare nämnts, på dådet i Docklands. Efter kapitlet om händelseförloppen följer analysavsnittet, uppbyggt kring de analytiska teman som mejslats ut i tidigare CRiSMART-studier. I studien lyfts ett begränsat antal analy-

tiska teman fram; krisberedskap, probleminramning, värdekonflikter och ledarskap. Orsaken till det är dels att dessa områden är de mest aktuella i de studerade kriserna, dels att en av målsättningarna med studien är att försöka göra en mer djuplodande analys, framför att göra en bredare analys med fler teman. Avslutningsvis kommer ett kapitel med sammanfattande slutsatser och mer praktiskt inriktade lärdomar för svenskt vidkommande.

2. Metod

2.1 Metod⁹

Den metod som används i CRiSMARTs fallstudier är ett försök att åstadkomma en någorlunda användarvänlig version av *process tracing* och komparativ analys. Metoden går ut på att i fyra steg först återskapa och sedan analysera en kris ur olika perspektiv. Stegen kan delas in i kontext, kronologi, beslutstillfällen och tematisk analys. Denna studie kommer att avvika från CRiSMARTs metod genom att de studerade fallen inte delas in i beslutstillfällen. I stället används en fasmodell. Där emot används de tre övriga stegen.

Det första steget är att placera in krisen i en historisk, institutionell och politisk kontext. Utgångspunkten är här att ingen kris äger rum i ett vakuum. Hur en kris uppstår, uppfattas, hanteras och koms ihåg är beroende av en mängd faktorer. Exempel på sådana faktorer är det kognitiva ramverk som bestämmer hur en kris uppfattas, de organisatoriska förutsättningar som styr hur den hanteras, samt den politiska medvetenheten hos krishanterarna.

Nästa steg är sedan att kartlägga och ”återskapa” relevanta delar av händelseförloppet. Vad är det som får de berörda beslutsfattarna att börja handla? En händelse inträffar, som innebär att stressnivån höjs dramatiskt hos beslutsfattarna. Däremot kan det vara svårare att säga när och hur ett krisartat händelseförlopp slutar. Ofta inleds en kris genom en dramatisk, oväntad händelse, medan krisen avslutas genom en gradvis nedtrappning. Vissa kriser får en tydlig avslutning, ibland tack vare hur de hanteras. Andra krisförlopp drar ut under lång tid, och övergår delvis till ett slags nationellt trauma. Svenska exempel på ”oavslutade” kriser som blivit trauman är mordet på Olof Palme och Estonias förlisning. Händelseförloppet beskrivs kronologiskt, med hjälp av tillgängligt empiriskt material, bland annat tidningsartiklar, intervjuer, litteratur och offentliga utredningar. Olika källor jämförs med varandra, vilket förhoppningsvis leder till en mer fullödig beskrivning av den studerade krisen.

Det tredje steget, efter det att krisförloppet beskrivits kronologiskt, är att bryta ned det i beslutstillfällen. Ett beslutstillfälle är en förändring av händelseförloppet som kräver svar på frågan ”vad gör vi nu?”. Det är alltså detta steg som i studien ersätts med en fasmodell, som beskriver

⁹ Avsnittet om metod bygger på Stern och Sundelius (2002), s 73–77, samt Dynes (1970).

händelseförloppet kronologiskt utifrån ett institutionellt och funktionellt perspektiv. Denna metod har bland annat använts av de amerikanska sociologerna Russell R. Dynes och Enrico L. Quarantelli vid Disaster Research Center, University of Delaware. Dynes studerade hur organisationer uppträdde under kriser, exempelvis räddningsorganisationer under naturkatastrofer. Studierna inriktades på större och oväntade katastrofer, katastrofer som orsakade stor materiell förödelse och förlust av människoliv. Dynes beskriver de myndigheter och organisationer som aktiveras under kriser, såsom polis, räddningstjänst och ambulans, men även de lokala och regionala politiska nivåerna. Sedan beskrivs och analyseras hur dessa myndigheter hanterar de uppkomna krissituationerna, där särskilt intresse ägnas åt de myndigheter som var centrala aktörer och upplevde mycket ”organisatorisk stress” (Dynes 1970, s 4–12).

Dynes beskriver i sina analyser olika steg som ”blåljusmyndigheterna” och andra berörda myndigheter genomgår före en kris, där ibland viss förvarning ges, respektive under och efter krisen. Enligt Dynes genomgår de involverade aktörerna olika förutsägbara steg under händelsen: Om förvarning har givits försöker myndigheterna före krisen förvarna och undsätta människor som riskerar att drabbas, efteråt strävar de efter att rädda dem som inte kom undan, ge skydd om hotet kvarstår, och småningom återställa läget till det normala. Dynes beskriver dock även de delar av krishanteringen som är mer eller mindre ny och oförutsägbar och därför kräver improvisation av ”blåljusmyndigheterna” (Dynes 1970, s 110ff).

Utifrån bland annat Dynes kommer denna studie att dela in hanteringen av bombattentaten i olika faser. Några av de faser Dynes behandlar är förvarning, förberedelser inför krisen, undsättning, skydd mot kvarvarande hot, återställande av basala samhällsfunktioner, omhändertagande av överlevande, upprätthållande eller återupprättande av ordning och tillförlit (Dynes 1970, s 110ff). Flertalet av dessa faser inträffar vid många kriser. Vid de studerade bombattentaten förekommer i stort sett alla, varför Dynes metod verkar lämplig att använda också i denna studie. Vidare passar metoden, givet syftet att jämföra två olika bombattentat som vid en första anblick hanterades enligt relativt strikta standarder.

Det sista steget i CRiSMARTs modell är användandet av ett antal analytiska teman (beskrivs i teoriavsnittet, 3.2), bland annat för att möjliggöra jämförelser mellan olika fall.

2.2 Källkritik

För att kartlägga händelseförloppet vid sprängattentaten i Docklands och Ealing används både primär- och sekundärkällor. Dels har intervjuer genomförts med några av de poliser som deltagit vid den akuta krisinsatsen och utredningsarbetet efteråt, dels används uppgifter som hämtats från dagstidningar.

Holme och Solvang diskuterar i boken *Forskningsmetodik* (1997) ett antal centrala faktorer vid kvalitativ (och kvantitativ) forskning. Författarna skriver att kvalitativa intervjuer inte bör vara alltför styrda. Fler-talet frågor bör i stället vara öppna (s 100–104). Vidare bör de personer som intervjuas naturligtvis ha goda kunskaper inom området som behandlas. En annan fråga att ta ställning till är hur nära källan är en viss händelse. Holme och Solvang menar att generellt är närhet till en situation att föredra, allt annat lika. Därmed är primärkällor bättre än sekundärkällor (Holme och Solvang 1997, s 136).

De personer som har intervjuats i den här studien arbetar på *Metropolitan Police's*¹⁰ *Anti Terrorist Branch*, SO13 i London. Dessutom har en högre tjänsteman på det brittiska inrikesministeriets *Terrorism and Protection Unit* intervjuats. *Detective Superintendent* Kim Durham ledde förundersökningarna efter attentatet i Ealing 2001 (samt attentatet mot BBC och i Birmingham samma år). Flera av de andra intervjuade, såsom Paul Sloper och Steve Mockett, är *Detective Constables*. På grund av sina specialistkompetenser har de dock djupa insikter i olika delar av hur bombattentat hanteras. Sloper arbetar inom SO13:s *Terrorist forensic management and examination team*, och har därför ansvar på attentatsplatsen för den tekniska utredningen efter ett bombdåd, trots att hans formella rang är förhållandevis låg (Sloper 2004a).

Personerna har på olika sätt deltagit i hanteringen av, och utredningarna efter, de attentat som behandlas i studien. De arbetar fortfarande inom områdena bombhantering och kontraterrorism. Därmed uppfyller de kravet på goda kunskaper inom området. Däremot bör man även vara medveten om att det har gått ett antal år från det att attentaten förövades tills intervjuerna genomfördes; i Docklands åtta år, i Ealing tre år. Således finns det en risk att de inblandade inte riktigt minns händelseförloppen. Å andra sidan har flera av de intervjuade personerna deltagit och ibland lett undersökningsarbetet, vilket borde tala för att de både har fått en helhetsbild av händelserna och att de har stöd för minnet i det undersökningsmaterial de har tillgång till. Givetvis ökar då samtidigt risken för att de blandar ihop sina "egna" minnen med uppgifter från undersökningarna, men kanske även från medierna.

¹⁰ Metropolitan Police Service, MPS eller Mets, kallas ofta även Scotland Yard efter benämningen på sitt högkvarter, New Scotland Yard.

En annan fara med intervjuer är risken för att intervjupersonerna är tendensiösa; de kan vilja framhäva eller tona ned sin egen roll, de är sannolikt färgade av sin bakgrund eller den organisation de arbetar inom. Kanske alltför uppriktiga svar är bortrensade från början, för att organisationskulturen premierar sammanhållning utåt framför obehagliga ”sanningssägare” (se Sundelius m fl 1997, s 45–46)? Det är naturligtvis omöjligt att veta hur pass uppriktiga de personer var, som deltog i intervjuerna i studien. Det är dessutom sannolikt att en så pass känslig fråga som terrorism ökar risken för att poliser (och andra) blir tendensiösa. För att minska dessa risker har intervjuerna därför ställts mot massmedieuppgifter.

Värt att lägga märke till är att det inte finns några offentliga utredningar, parlamentariska rapporter eller liknande om vare sig Docklands- eller Ealingattentaten. Detta förklaras av Ian Smith på *Home Office* med att om inga större fel anses ha begåtts under eller efter exempelvis ett attentat, föredrar man att visa sig oberörd och gå vidare; *stiff upper lipp* (Smith 2004).

Massmediekällorna i studien består främst av stora, och vanligen välrenommerade morgontidningar, såsom *The Guardian/The Observer*, *The Times*, *The Independent*, *Financial Times*, *The Daily Telegraph*, *The Irish Times*, *New York Times*, samt tidskriften *The Economist* och det brittiska TV- och radiobolaget BBC:s hemsida. Eftersom artiklarna är hämtade ur databaser samt massmediernas egna Internet-arkiv, bör man som läsare vara medveten om att de kan ha ändrats i efterhand, samt att det finns en (liten) risk att sidorna blivit manipulerade av utomstående. Då denna krisstudie ska kartlägga ett ganska kort och, för de inblandade, omtumlande händelseförlopp kan det kanske vara nyttigt med en viss skepsis gentemot exempelvis förmågan hos de personer som intervjuats i tidningar att minnas exakta klockslag. Generellt präglas det journalistiska arbetet av korta tidsramar, vilket kan innebära att reportrarna inte alltid hinner kontrollera uppgifter noggrant.

En möjligen allvarligare invändning mot källorna ovan är att de är ”nära” händelserna som beskrivs. De är nära i tid, dagstidningarna kommer ut dagen efter bombdåden, och artiklarna skrivs därför under kvällen och natten, bara timmar efter det att explosionen inträffat. Detta leder till att många uppgifter fortfarande är osäkra när tidningarna går i tryck. Således förändrades uppgifter i tidningsartiklarna som publicerades några dagar efter bombattentaten, jämfört med dem som kom ut dagen efter dåden. För att motverka sådana felkällor används ett stort antal tidningsartiklar, inklusive artiklar som publicerades med större avstånd till händelsen.

Förutom att ha en ”närhet” till händelsen i tid, innebär användandet av mestadels engelska dagstidningar också en annan möjlig risk. De båda bombdåden som behandlas i studien genomfördes i London, där tidningarna har sina redaktioner. På så sätt kan journalisterna ha påver-

kats mer direkt av attentaten, och känt sig personligt utsatta. Dessutom var attentaten en del av den nordirländska konflikten. Konflikten har naturligtvis påverkat det brittiska samhället på många sätt, inklusive massmedierna. Delar av konflikten har utspelats i London, genom de bombattentat som förövats i den brittiska huvudstaden med ojämna mellanrum. Därmed är det inte självklart att dagstidningarna ska ses som en objektiv rapportör av händelserna, utan de kan även vara tendensiösa. Genom en medvetenhet om detta, och genom att använda flera olika källor, borde risken för tendens kunna minskas.

I konflikter, kanske särskilt i konflikter av inrikespolitisk natur, är medierna inte heller bara rapportörer av händelser, utan de är också på många sätt själva aktörer i konflikten. Ibland blir detta än mer påtagligt, till exempel när journalister kidnappas och dödas. Terrorism utspelas i högsta grad på en massmedial arena, där både terrorgrupper och polisiära och militära organisationer noga analyserar, och anpassar sig till vilken bild medierna ger av dem. De videofilmade avrättningarna som sänts till TV-stationer under kriget i Irak och de kommunicéer från terrornätverket al-Qaida som vid många tillfällen förmedlats av den Qatarbaserade satellit-TV-kanalen al-Jazira är exempel på hur massmedierna har blivit ännu en arena där delar av en aktuell konflikt utspelas. Andra delar av detta fenomen är de olika utspel från de brittiska, irländska och amerikanska regeringarna samt de nordirländska terroristgrupperna som förekom efter attentaten i Docklands och Ealing. För att ge en bild av detta analyseras i studien (symboliskt) ledarskap efter bombdåden i London, vilket är ett ledarskap som till stor del uppvisas via massmedierna (se avsnitt 7.4).

3. Teori

3.1 Krisdefinition

Definitionen av vad som är en kris har utvecklats över tiden, och kommer antagligen att fortsätta förändras även framöver. I studien används Sundelius och Stern med Bynanders definition, hämtad från *Krishantering på svenska. Teori och praktik* (1997, s 13): en kris innebär, enligt författarna, ”att de centrala aktörerna *uppfattar* situationen som att 1. betydande värden står på spel (hotas), 2. begränsad tid står till förfogande, 3. omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.” (*författarnas kursivering*).

De flesta bombattentat tycks passa väl in på definitionen ovan. I Docklandsattentatet dödades två personer, mer än hundra skadades och stora materiella värden förstördes. Mer svårsmåttbart är exempelvis medborgarnas förtroende för den brittiska regeringens förmåga att skydda dem, både på kort och på lång sikt. Att den 17 månader långa ”attentatsvågen”, som bomben i Ealing anses vara en del i, inte krävde några människoliv, är något som kan konstateras i efterhand. Detta är inget som de centrala aktörerna, bland annat polisen, kan utgå ifrån när de nås av ett bombhot. Om ett hot uppfattas som seriöst handlar polisen utifrån att just ”betydande värden står på spel”. Förutom människoliv kan stora materiella värden hotas eller förloras på grund av bombattentat. En känsla av otrygghet kan spridas i samhället efter upprepade terroråd. Ekonomin kan också påverkas om en stadsdel, stad eller ett helt land ger intryck av att vara extra oroligt. Samtidigt som otrygghet och ekonomisk nedgång verkar ha drabbat Israel som en följd av den långvariga Palestinakonflikten, och de terroråd som följt i dess spår, visar dock även erfarenheten från Israel, och kanske också Storbritannien, på motsatsen: trots en långvarig konflikt med diffusa hot, finner sig ett slags vardag mitt i konflikten.

Vidare ska, enligt Sundelius och Stern med Bynander, ”begränsad tid stå till förfogande”. Detta gäller i högsta grad flertalet bombattentat. I de fall en förvarning har givits råder stor tidspress där det gäller att utrymma platsen så fort som möjligt. Vid de tillfällen som ingen förvarning lämnats, gäller tidspressen att polis, ambulans och brandkår ska ta sig till platsen så fort som möjligt, för att rädda människor ur rasmassor, släcka bränder, föra skadade till sjukhus samt återupprätta ordningen. Därmed passar även författarnas tredje punkt in: ”betydande osäkerhet” råder inte sällan angående var och när en bomb ska detonera, hur kraftig den kommer att vara och om det bara finns en. Efter

explosionen kan det handla om hur många människor som skadats, var offren finns, hur svårt skadade de är och om fler attentat är att vänta. Därmed verkar bombattentat i allmänhet, liksom attentaten i Docklands och Ealing, uppfylla författarnas definition av kris.

3.2 Analytiska teman¹¹

Ett antal analytiska teman har vuxit fram genom de fallstudier som CRiSMART genomfört:

Krisberedskap, krisförebyggande arbete och lindrande åtgärder
Ledarskap
Beslutsenheter
Problempception och probleminramning (*framing*)
Värdekonflikt
Politiskt byråkratiskt samarbete och konflikt
Kriskommunikation och trovärdighet
Transnationalisering och internationalisering
Temporala effekter
Inläring

Nedan utvecklas de teman som använts för att analysera bombdåden i Docklands och Ealing.¹²

Krisberedskap, krisförebyggande arbete och lindrande åtgärder

Detta tema behandlar hur väl förberedda krishanterare och deras organisationer är på att hantera extraordinära händelser. Har man hanterat kriser förut? Finns en institutionaliserad kultur som är medveten om att ”det kan hända här”? Finns en mental förberedelse på att kriser kan inträffa? Finns planering och nödvändig infrastruktur för krishantering? Tas möjligheter att minska krisens omfattning tillvara?

Problempception och probleminramning

Aktörer i en kris agerar inte bara utifrån objektiva fakta om en kris, utan snarare på grund av perceptioner och tolkningar av ett händelseförlopp. Detta kan få till följd att när ett händelseförlopp väl givits en inramning, så har många alternativa handlingsplaner definierats bort och andra bestämda handlingsalternativ valts. Detta sker ofta relativt omedvetet och intuitivt, särskilt hos oerfarna beslutsfattare. De första

¹¹ Avsnittet om analytiska teman bygger på Stern och Sundelius (2002), s 77–80.

¹² Övriga teman behandlas i Appendix B.

inramningarna av en kris kan verka styrande över lång tid framöver. Analogier och metaforer kan ha en stark inverkan på hur en kris uppfattas, liksom kultur, kontext, organisation och informationsflöden.

Värdekonflikt

I en krissituation står vanligen ett antal viktiga värden på spel, värden som delvis kan vara motstridiga. Beslutsfattare ställs inte sällan inför dilemmat att välja mellan handlingsvägar som alla kan få mer eller mindre smärtsamma och tragiska konsekvenser. Exempel på sådana värden är människoliv, suveränitet, ekonomiskt välstånd, demokrati och rättssamhälle. Naturligtvis står även mer "snäva" värden på spel. Framtida karriärvägar för individer eller ett politiskt partis väljarstöd kan förbättras likväl som försämrats, beroende på hur en kris har hanterats.

Ledarskap

Ledning av en kris kan, grovt sett, delas in i två olika dimensioner. Dels en operativ nivå som hanterar olika praktiska frågor, ofta relativt "nära" krisen organisatoriskt och geografiskt. Ledarskap kan också ha en mer symbolisk betydelse, och kan då utövas av exempelvis stats- och regeringschefer i syfte att visa deltagande med de personer som på olika sätt ha drabbats av krisen. Ledarskapet kan vara konkret och personligt eller mer abstrakt och distanserat.

4. Historisk och politisk kontext

Kriser utspelas inte i vakuum. De är en del av en kontext, som starkt påverkar de kognitiva ramarna, de organisatoriska handlingsmöjligheterna och den politiska känsligheten hos krishanterarna (Sundelius och Stern 2002, s 73). Detta avsnitt kommer att beskriva bakgrunden till attentaten i Docklands och Ealing. Utvecklingen i den nordirländska konflikten det senaste decenniet kommer att belysas. Sedan följer en beskrivning av de olika terroristfraktionerna inom konflikten. Tyngdpunkten i avsnittet är dock lagd på det brittiska systemet för kontraterorism, med lagstiftning, politiska strukturer, polis och militär.

4.1 Terrorismhantering i Storbritannien

Nedan följer en beskrivning av den brittiska kontraterorismen, och de centrala aktörerna inom systemet. Då ett av syftena med fallstudien är att förstå det brittiska systemet för terrorismbekämpning, görs beskrivningen något mer omfattande än vad som kanske krävs för att få en bakgrund till attentaten i Docklands och Ealing.

4.1.1 Generell krishantering

Kriser hanteras helst på lokal nivå i Storbritannien. Om en kris inte kan hanteras av en lokal aktör, utvidgas krishanteringens till exempelvis flera polismyndigheter och brandkårer. Det berörda departementet, till exempel inrikesdepartementet *Home Office*, inskränker då sitt arbete med krisen till att följa utvecklingen, och hålla parlamentet, media och allmänhet informerade. När en inträffad händelse är så pass omfattande att de lokala eller regionala nivåerna inte anser sig kunna hantera krisen, flyttas ansvaret för hanteringen över till departementsnivå. Den aktuella krisens natur avgör vilket departement som är ansvarigt; exempelvis får *Home Office* övergripande ansvar för terrorattacker, medan Miljö-, livsmedels- och jordbruksdepartementet svarar för koordinering vid översvämningar. Departementet i fråga blir då *Lead government department*. Om det aktuella departementet anser att krisen kräver, eller kommer att kräva, samverkan över departementsgränserna, ska det kontakta *Civil Contingencies Secretariat*, CCS, vid *Cabinet Office*. Fram till sommaren 2001 var civil beredskap i Storbritannien ett an-

svarsområde för *Home Office*. 2001 tillskapades CCS under *Cabinet Office*, och övertog detta ansvar. CCS är tänkt att förbättra Storbritanniens ”robusthet” gentemot oförutsedda händelser, genom att samordna hanteringen av dessa. Om det inte är klart vilket politikområde en kris kan sorteras in under, tillfaller ansvaret för hanteringen av krisen CCS direkt. Detta gäller även om krisen inte anses kunna hanteras av ett departement ensamt (Cabinet Office 2003, s 57 ff, UK Resilience 2003).

4.1.2 Politisk hantering av terrorism

I Storbritannien svarar inrikesdepartementet (*Home Office*) för bekämpning av terrorister inom landets gränser, medan utrikesdepartementet (*Foreign and Commonwealth Office*) hanterar terrorattentat utförda utanför Storbritannien, men som på olika sätt berör landet.¹³ Inrikesministern har ansvar för policy och lagstiftning som berör terrorismbekämpning, samt för polisen och den inrikes säkerhets- och underrättelsetjänsten MI5 (Home Office 2003). Då denna studie inriktas på attentat i London, är det främst inrikesdepartementet som är intressant.

Terrorism behandlas som brott i Storbritannien och är främst ett ansvar för polisen. Detta är både en organisatorisk ansvarsfördelning där polisen är ansvarig i stället för militären, och en medveten politisk strategi: genom att terrordåd anses som kriminella handlingar, undviker det officiella Storbritannien att ge den status till terroristorganisationer som de vanligen eftersträvar. Fångslade medlemmar i *Provisional Irish Republican Army*, PIRA, har vanligen ansett sig själva som ”politiska fångar”, medan de alltså från officiellt håll betraktats som kriminella (Smith 2004).

4.1.3 Operativt agerande från den politiska nivån

Ett terrorattentat hanteras i första hand av den lokala polisledningen. Vid behov kan den lokala organisationen begära stöd från exempelvis brandkår, sjukvård, underrättelsetjänst och militär. Om en kris inträffar kan en krisledning etableras på ministernivå i *Cabinet Office Briefing Room A*, COBRA. Denna krisledning samverkar med den operativa ledningen av insatsen genom att en högt uppsatt tjänsteman på inrikesdepartementet (*Government Liaison Officer*) skickas till platsen för at-

¹³ Det finns inget justitiedepartement; juridiska och polisiära frågor hanteras av inrikesdepartementet.

tentatet tillsammans med några andra tjänstemän från berörda departement. Om militär hjälp anses behövas skickas en begäran från polisen till ministernivå via denna tjänsteman (Taylor, T. 2002, s 190–191).

COBRA används vid större händelser men sköter ingen operativ ledning. Inrikesministern, eller en mycket högt uppsatt tjänsteman kommer att vara i rummet under händelsen. Tanken med COBRA är att försäkra att beslutsfattandet är välinformerat, snabbt och auktoritativt. Beslutsfattare samlas på ett och samma ställe och håller direktkontakt med platsen där krisen utspelar sig. Därigenom kan de försöka skapa klarhet i vad som hänt, informera sig om utredningen, för att mildra störningar som uppstått och för att hantera de möjliga utrikespolitiska följder en händelse kan ha. Inför känsliga beslut kommer antagligen inrikesministern att samtala med premiärministern, om det inte rör sig om mycket tidskritiska beslut; som exempelvis om terrorister har börjat avrätta gisslan. Rollfördelningen är känslig under en pågående kris. Polisen och politikerna har sina respektive roller, och dessa är inte alltid ”klara och distinkta”. Detta kan försvåra ansvarutkrävande (Smith 2004). I kriser uppstår ofta oklarheter i rollfördelningen mellan experter och beslutsfattare. Råd från experter blir en del av politiken, och kan sällan avskiljas därifrån. Beslutsfattare bedömer vanligen de råd de får utifrån en rad parametrar, och de efterfrågar expertis som är användbar, snarare än professionell. Därmed upplöses gränserna mellan ”ickepolitiska” råd och det politiska beslutsfattandet än mer (Rosenthal och 't Hart 1991, s 353–354).

I COBRA kommer, som nämnts, vanligen inrikesministern att sitta. Vidare finns där representanter från regeringskansliet, försvarsdepartementet, en högt uppsatt polischef, ibland departementet för vice premiärministern, samt de departement som är berörda. *Foreign and Commonwealth Office* samt EU hålls informerade. Regeringskansliet hinner inte sätta samman ett COBRA under polisens arbete med ett pågående bombattentat (där tiden är begränsad mellan förvarning och detonation). Ett ”mini-COBRA” kan sättas upp, exempelvis vid de arresteringar av misstänkta terrorister som genomfördes i Storbritannien under våren 2004, eftersom arresteringarna kunde ha en internationell dimension (Smith 2004). Enligt massmedieuppgifter och tjänstemän på *Home Office* etablerades COBRA inte efter attentaten i Docklands och Ealing. Skälet till detta är att COBRA vid tiden för bombdåden mestadels användes för pågående, föränderliga situationer, såsom gisslantagande och flygplanskapningar (Hunter 2004).

För att kunna hantera större händelser kan flera myndigheter behöva samverka på ett mer strukturerat sätt. Därför upprättar ibland exempelvis polis, brandkår, sjukvård och lokala myndigheter en *Strategic Co-ordination Group*, SCG. Vid en kris ansvarar SCG för att arbeta fram en strategisk respons, som är samordnad mellan flera myndigheter. SCG ersätter inte den strategiska beslutsnivån inom de berörda myndig-

heterna, utan verkar parallellt. Vanligen är det den berörda polismyndighetens ansvar att organisera en SCG, och sedan också inledningsvis leda gruppens arbete. I takt med att krisen övergår i ett återuppbyggnadsskede, där polis och räddningstjänst spelar en mindre roll, flyttas ofta ledningen av SCG över till den lokala myndigheten. De personer som är utsedda att ingå i en SCG är vanligen högt uppsatta beslutsfattare inom respektive organisation. Ledamöterna måste ha befogenhet att fatta beslut, utan att behöva rådfråga sin egen organisation först (Cabinet Office 2003, s 20–21).

Den övergripande planeringen för katastrofer, svåra olyckor och större terrordåd i Storlondon, sköts av *London Resilience Forum*. Detta är ett samarbetsforum med representanter från olika aktörer; polis, ambulans, sjukvård och brandkår, Londons borgmästare, lokala myndigheter och transportfunktioner (London Prepared 2005).

4.1.4 Lagstiftning

I Storbritannien har lagstiftningen som avser terrorism varit provisorisk fram tills för några år sedan. 1920 stiftades *Emergency Powers Act*, som endast avsåg förhållandena i Nordirland. Denna lagstiftning kompletterades 1974 med *Prevention of Terrorism Act*, där terrorism definierades som en brottslig handling, inte en politiskt motiverad gärning. Denna syn levde kvar i de kompletterande lagar som antogs under 1980- och 90-talen. All tidigare brittisk lagstiftning som berörde terrorism fram till år 2000 var i formell mening temporär, och sågs över varje år. Detta förhållande kvarstod, trots den långvariga konflikten i Nordirland. Den 10 juli 2000 godkände parlamentet lagen *Terrorism Act*, som ersatte tidigare terroristlagstiftning, och permanentade de flesta provisoriska åtgärderna från de tidigare lagarna. *Terrorism Act* vann laga kraft i januari 2001 (Taylor, T. 2000, s 188–189). Modernare lagstiftning inom angränsande områden, fredsprocessen i Nordirland samt det faktum att den dittillsvarande, temporära, lagstiftningen skulle upphöra år 2000 är några av skälen som angetts för att den permanenta *Terrorism Act* antogs vid den aktuella tidpunkten (Newburn, m fl, 2003, s 479).

Som en följd av terrordåden i USA den 11 september 2001, beslutade parlamentet under hösten 2001 om lagen *Anti-terrorism, Crime and Security Act*. Den nya lagen kan ses som ett komplement till *Terrorism Act*, och är bland annat avsedd att försvåra finansiering av terrororganisationer, underlätta samverkan mellan säkerhets- och underrättelse-tjänster, samt förbättra säkerheten kring flygplatser och kärnkraftverk (Taylor, T. 2000, s 221). Dessutom innebär *Anti-terrorism, Crime and Security Act* att myndigheterna får rätt att häkta misstänkta, ickebrit-

tiska medborgare som är misstänkta för terrorism på obegränsad tid utan rättegång. Lagstiftningen har därför kritiserats hårt av människorättsorganisationer (Newburn, m fl, 2003, s 479). Ett annat hårt kritiserat lagförslag röstades igenom i parlamentets underhus den 28 februari 2005. Lagen, *The Prevention of Terrorism Bill*, ska ersätta den lagstiftning som infördes efter den 11 september och handlar bland annat om att ge domstolar ökade befogenheter med lägre krav på bevisning. Domstolar kan, om lagförslaget går igenom, belägga misstänkta terrorister med husarrest. Vidare medför den nya lagen begränsningar i rörelsefriheten genom konfiskering av pass och restriktioner kring misstänkta användning av telefoner och datorer. Det ska även bli möjligt att använda underrättelsematerial i domstolar som varken den misstänkte eller dennes advokat får ta del av (Dyer 2005).

Sedan terrorattentaten i USA den 11 september 2001 har även åtgärder för att förbättra den civila beredskapen i Storbritannien vidtagits. Den 18 november 2004 fattade parlamentet beslut om lagen *Civil Contingencies Act 2004*, som är tänkt att utgöra ett ramverk för civil krishantering i Storbritannien (UK Resilience 2005).

4.1.5 Polisiär terrorhantering

Polisväsendet i England och Wales är uppdelat i ett 50-tal olika polismyndigheter och några nationella enheter, skilda från poliskårerna i Skottland och Nordirland. Det finns ingen nationell samordningsmyndighet, motsvarande den svenska Rikspolisstyrelsen. Specialistkompetenser finns istället inom landets största polismyndighet, *Metropolitan Police*, i London. *Metropolitan Police* lämnar också därför ofta bistånd till övriga polismyndigheter när särskilda insatser krävs.

Polisväsendet i London består av *Metropolitan Police*, *City of London Police*, *the Royal Parks Constabulary* och *British Transport Police*. *Metropolitan Police* är den överlägset största poliskåren med mer än 30 000 poliser anställda. Det är också den kår som vanligen hanterar terrorattentat i London (Metropolitan Police 2005a, c). *City of London Police* ansvarar för citykvarteren i London, ibland kallat *the square mile*, där många banker och finansinstitut finns. Samverkan i terroristärenden mellan *Metropolitan Police* och de andra poliskårerna, vare sig de finns i London eller i övriga England och Wales, sker genom att chefen för SO13 formellt ber att avdelningen blir inbjuden för att stödja den berörda poliskåren. Polischeferna kan formellt sett tacka nej, men det har inte hänt de senaste femton åren (Sloper 2004a, Metropolitan Police 2005b).

SO13 är *Metropolitan Police*'s särskilda avdelning för terrorbekämpning. Avdelningen bildades 1970 som *Metropolitan Police Bomb Squad*

för att hantera det ökande politiska våldet och de sprängattentat som följde i dess spår. Avdelningen bytte småningom namn till *Anti-Terrorist Branch* eller SO13, och hade fram till 1997 utrett 1312 bombattentat och 58 fall av skottlossning. Avdelningen har bland annat egna desarmeringsexperter, som också understödjer övriga delar av *Metropolitan Police*. Detta gör att polisen i London har en självständig resurs för att kunna hantera sprängattentat utan att behöva kalla in militär expertis. Möjligheten att få militärt understöd finns dock fortfarande kvar (Metropolitan Police 2005b).

Den brittiska polisen uppträder vanligen obeväpnat, så också Londons olika poliskårer. Vid ingripanden mot farligare brottslingar används sedan 1991 beväpnade poliser inom *Metropolitan Police*, *Force Firearms Unit*, också kallad SO19. *Metropolitan Police* hade år 2001 1750 beväpnade poliser (Yardley 2001). Avdelningen patrullerar vanligen i utryckningsfordon, *Armed Response Vehicle*, med tre poliser, varav två med automatvapen. Därmed har polisen i London tillgång till beväpnad förstärkning med några minuters varsel. Om en uppgift anses för omfattande för att en tremannapatrull ska kunna klara av den, tillkallas understöd i form av *Specialist Firearms Teams*, som består av fler poliser med mer omfattande utbildning och utrustning (Metropolitan Police 2005d).

4.1.6 Militär terror- och krishantering

Den brittiska försvarsmakten används relativt flitigt i många fredstida funktioner inom landets gränser. En av den brittiska militärens huvuduppgifter är "fredstida säkerhet" (*peacetime security*) vilket kort kan beskrivas som insatser för att stödja samhället vid olika prövningar (DASA 2002, kapitel 7). Den militära assistansen delas in i tre olika kategorier: *Military Aid to the Civil Community*, MACC, *Military Aid to Other Government Departments*, MAGD och *Military Aid to the Civil Power*, MACP. MACC innefattar stöd till samhället vid naturkatastrofer och svåra olyckor. Detta stöd kan lämnas efter beslut av vakthavande befäl vid den närmaste militära enheten. För mer omfattande stöd vänder sig de civila myndigheterna till det regionala brigadhögkvarteret (*Regional Brigade*) eller högkvarteret för berört armédistrikt (*Army District Headquarters*).¹⁴ Exempel på stöd som faller under MACC är då militären hjälpte till att hantera följderna av mul- och klövsjukan 2001 eller då soldater ersatte strejkande brandmän i utryckningstjänsten år 2002. MAGD tillämpas för att utföra "ickemilitära re-

¹⁴ Antalet armédistrikt har minskat till två, ett i Storbritannien och ett i Tyskland (Heyman 2001, s 73–74).

geringsuppgifter”, såsom fiskeriövervakning (Cabinet Office 2003, s 13–15).

MACP tillämpas när den brittiska försvarsmakten ska stödja polisväsendet vid upprätthållande av lag och ordning. För denna studie är MACP därför den del av det militära stödet till samhället som är mest intressant. Stödet består vanligen av olika expertfunktioner, exempelvis bombröjningsexperten och utrustning för att desarmera sprängladdningar (Home Office 2003). I London ansvarar polisen för bombröjning, medan enheter inom den brittiska armén sköter desarmering i övriga Storbritannien, inklusive Nordirland (Milnis 2004, Webster, D. 2004). Användningen av militär i Nordirland är en form av MACP. Uppgifterna kan då bestå av underrättelseinhämtning, patrullering och upploppshantering. MACP innefattar också tillfällena som när militär bevakade Heathrow-flygplatsen utanför London 2003, efter larm om förestående terrorattentat.

Vilken myndighet som står för kostnaderna för en insats avgörs av insatsens natur, och under vilka faser av ett händelseförlopp som militära enheter används. Om en händelse av ansvarig myndighetsrepresentant kan anses riskera människors liv, faller kostnaden för den militära delen av hanteringen på försvarsdepartementet. Vid exempelvis ett bombattentat är det vanligen polisens insatsbefäl (*Police Incident Commander*) som avgör om fara för liv och hälsa föreligger. Om stöd från militära enheter behövs, utan att människoliv kan antas komma att riskeras, får däremot de ansvariga civila myndigheterna helt eller delvis stå för kostnaden för den militära insatsen (Cabinet Office 2003, s 14–16). Trots den gradvisa överflyttning av ansvar från militär till polis vad gäller terrorbekämpning som skett under senare år, är det fortfarande det militära specialförbandet SAS som kallas in vid större händelser, såsom flygkapningen vid Stanstead-flygplatsen utanför London 2000. Dramat slutade med att kaparna gav upp, men SAS hölls i beredskap inför en eventuell stormning (Cuen och Lee 2000). Det var även SAS som stormade den iranska ambassaden i London 1980. Användandet av militära specialenheter är en stor skillnad, jämfört med Sverige och många andra länder, där polisiära insatsstyrkor används mot terrorister.

Värt att notera utifrån ovanstående är att den brittiska försvarsmakten används praktiskt vid många olika tillfällen. På vissa sätt liknar utnyttjandet av militär i Storbritannien det sätt som den svenska Försvarsmakten brukar användas då militär personal anlitas för att söka efter försvunna personer och för att släcka skogsbränder, eller då militära bandvagnar nyttjas vid stormar, snöoväder och översvämningar. Ett sådant exempel är de militära insatser i samband med den orkan och de efterföljande strömvabrott som drabbade Sydsverige vintern 2005 (Försvarsmakten 2005). På samma sätt som svensk militär inte används vid kravaller och andra oroligheter, är brittisk militär förhindrad enligt lag att delta i upploppshantering i *mainland Britain*. Militärens vålds-

vändning är här avgränsad till kontraterrorism. Den brittiska försvarsmakten används dock även i roller som ligger utanför svensk militärs befogenheter. Förutom, som nämnts, vid terroristbekämpning, används brittiska soldater i Nordirland för att förstärka polisen vid patrullering i farliga områden och vid upploppshantering (Smith 2004).

4.2 Den nordirländska konflikten det senaste decenniet

Storbritannien har varit drabbat av många terroristdåd de senaste decennierna. Flertalet av attentaten har sin bakgrund i *the Troubles*, konflikten i Nordirland, som i sin moderna tappning pågått sedan 1969. Konflikten har skördat över 3600 människoliv, varav det stora flertalet civila (Mulholland 2002, s 93–94).

Den 31 augusti 1994 upphörde *Provisional Irish Republican Army*, PIRA, helt med sina ”militära operationer”. Någon månad senare följde flera ”unionistiska” terroristgrupper efter (se nedan). Under hösten 1994 minskades den brittiska militära närvaron i Nordirland, och PIRA:s politiska gren, Sinn Fein, fick större frihet att verka. Från hösten 1994 fortsatte även formella och informella överläggningar angående exempelvis Nordirlands politiska ställning. Regeringarna i Storbritannien och i Republiken Irland samarbetade nära. Den brittiska armén höll en lägre profil i Nordirland, och antalet soldater minskades ytterligare. Vissa nordirländska fångar fördes över från fängelser i *mainland Britain* till Nordirland, medan andra släpptes fria innan de avtjänat hela fängelsestraffet. Sonderingar pågick, där den dåvarande amerikanske presidenten Bill Clinton var djupt involverad (Taylor, P. 2002, s 335–345, Millar, P. 1996, Economist 1996).

Efter hand ökade missnöjet, både hos de ”republikanska” och de ”unionistiska” grupperingarna. Det dröjde innan regelrätta fredssamtal ens kunde påbörjas, och olika grupperingar anklagade den brittiska regeringen för att lägga hinder i vägen. De brittiska och irländska regeringarna stod längre från varandra än tidigare, samtidigt som försöken att åstadkomma en permanent uppgörelse för att lösa flera av konflikten tvistefrågor gick allt trögare. Vintern 1995–96 verkade tålamodet med fredsprocessen tryta. Polischefer och politiker varnade för att de ”republikanska” terrorgrupperna var missnöjda med hur fredsprocessen utvecklades. En polischef i Nordirland besköts av okända gärningsmän i början av februari 1996. Den 9 februari lämnades ett meddelande till massmedia om att PIRA:s vapenvila var över. En timme senare exploderade en stor sprängladdning i Londonstadsdelen Docklands (Taylor, P. 2002, s 335–345, Economist 1996, Millar, P. 1996).

Några månader efter attentatet i Docklands utlöstes en ännu större sprängladdning, denna gång i Manchester. Under sommaren 1996 avslöjades en omfattande PIRA-operation; genom att spränga delar av strömförsörjningen i London, skulle stora delar av den brittiska huvudstaden bli strömlös. Ytterligare terroråd genomfördes innan PIRA återigen utlyste vapenvila i juli 1997. Samma vår hade Tony Blair vunnit det brittiska parlamentsvalet i spetsen för labourpartiet. Den nya premiärministern och PIRA:s vapenvila gjorde att fredssamtalen kunde påbörjas igen. Under våren 1998 skrevs ett fredsavtal under, kallat *the Good Friday Agreement*. Avtalet har godkänts genom folkomröstningar både i Nordirland och i Republiken Irland, och det har accepterats av de flesta nordirländska terrorgrupper (Taylor, P. 2002, s 349–353, 360–368).

I augusti 1998 inträffade det (hittills) värsta terrorådet i den nordirländska konflikten. Efter förvarningar, som av polisen betraktas som vilseledande, exploderade en kraftig bilbomb under en marknad i staden Omagh i Nordirland. 29 människor dödades och flera hundra skadades. Attentatet väckte avsky, också i grupper som vanligen stödjer terroraktioner. Bombådet visade också på motsättningarna inom PIRA; då större delen av den ”republikanska” terroristorganisationen hade accepterat fredssamtal och vapenvila, som så småningom ledde till *the Good Friday Agreement*, formades en utbrytargrupp, *Real IRA*. *Real IRA* tog på sig ansvaret för dådet i Omagh, och bad om ursäkt för att det orsakat så många dödsoffer. Sedan fredsavtalet ingicks har en reformering av den nordirländska poliskåren genomförts, och samtal kring avvärjning av terroristgrupperna har hållits i omgångar. Terroriståd har genomförts, mestadels i Nordirland, men även i *mainland Britain*. Attentatsvågen 2000–2001, som huvudsakligen drabbade London, är exempel på det senare. Våldsamheter har också blossat upp i samband med de årliga marscherna. I övrigt tycks exempelvis både *Real IRA* och PIRA, samt flera ”unionistiska” terroristgrupper huvudsakligen ägna sig åt organiserad brottslighet under 2000-talet (Taylor, P. 2002, s 369–373, Evans, R. 2002).

4.2.1 Republikanska terrorister

Den ”republikanska” sidan, också kallad ”nationalistisk” eller ”katolsk”, i den irländska konflikten säger sig representera den katolska minoriteten i Nordirland, och eftersträvar i regel ett enat Irland i en eller annan form. Ofta betecknas den största terrororganisationen på den republikanska sidan som ”IRA”, när det vanligen är PIRA som avses. *Irish Republican Army* bildades på 1920-talet, och har sedan dess fört en kamp med omväxlande politiska och väpnade metoder. Utbrytare ur

IRA bildade 1969 *Provisional IRA*, PIRA, för att fortsätta den väpnade kampen, medan *Official IRA*, OIRA, ville fortsätta en mer politisk kamp, även om också OIRA genomförde ett antal terrordåd åren närmast efter splittringen. PIRA är den största terrororganisationen i Nordirland och har fört en våldsamt kamp mot olika företrädare för den brittiska närvaron i Nordirland, såsom den brittiska armén, de nordirländska polis- och säkerhetsorganisationerna, civila offentliga tjänstemän, samt mot den protestantiska/lojalistiska sidan. Deras offer har dock mestadels varit civila (Mulholland 2002, s 30–31, 77–79, 93–94, Hamill 1985, s 296–297). PIRA har (hittills) i huvudsak respekterat vapenvilan som ingicks i samband med fredsavtalet på långfredagen 1998, *the Good Friday Agreement*. Organisationen har dock fortsatt med kriminellt motiverade våldsdåd.

Mindre utbrytargrupper ur PIRA har fortsatt den väpnade kampen. *Continuity IRA* och *Real IRA* är två av dessa grupper, varav *Real IRA* är den med störst resurser. *Real IRA*, RIRA, bildades av avhoppade, högt uppsatta PIRA-medlemmar i oktober 1997, och har använt sig av PIRA:s tillgångar i form av rekryter, vapen och nätverk för att samla in pengar. Trots detta tycks det inte ha förekommit någon maktkamp mellan PIRA och RIRA som resulterat i dödsoffer (Taylor, P. 2002, s 363–372, samt Dingley 2001, s 457, 462). Flera ur *Real IRA*:s ledning sitter i fängelse. Gruppen ägnar sig i stor utsträckning åt organiserad brottslighet för att skaffa pengar till terroristverksamheten; exempelvis smuggling av diesel, narkotika, cigaretter och CD-skivor. Så mycket som 80 % av *Real IRA*:s verksamhet i *Mainland Britain* består av ”vanlig” organiserad kriminalitet, enligt den brittiska polisen (Evans, R. 2002).

Real IRA bedöms ligga bakom många bombdåd de senaste åren, bland annat det i Omagh 1998, samt den ”serie” attentat som drabbade Storbritannien åren 2000–2001. Bomben i Ealing anses ha ingått i denna 17 månader långa ”bombkampanj”, och medlemmar av *Real IRA* har dömts för dådet.

4.2.2 *Unionistiska terrorister*

De ”unionistiska” grupperna, även kallade ”lojalistiska” eller ”protestantiska”, anser sig företrädare den protestantiska majoriteten i Nordirland. De kämpar för att provinsen ska fortsätta tillhöra Storbritannien. Terroristgruppernas våld har främst riktats mot katoliker, civila såväl som misstänkta terrorister, men även mot polisen samt säkerhets- och militärförbanden i provinsen. Våldsbrott inom det ”unionistiska läget” har också förekommit. Bland de mer kända lojalistiska terroristgrupperna finns *Ulster Defence Association*, också känt som *Ulster*

Freedom Fighters, samt *Ulster Volunteer Force* och *Red Hand Defenders* (Mulholland 2002, s 106–111). Även de större protestantiska grupperna, undantaget *Red Hand Defenders*, tycks respektera fredsavtalet från 1998. Liksom PIRA har de dock fortsatt sina mer renodlat ”kriminella” verksamheter och användande av våld i bestraffningssyfte (Taylor, P. 2002, s 369–372). Ett annat uttryck för politisk kamp är de årligen återkommande traditionella marscherna, vanligen genomförda av protestanter. Dessa marscher leder stundtals till våldsamma sammandrabbningar mellan protestanter, katoliker, polis och militär.

4.2.3 ”Nordirländsk terrorism” jämfört med ”själv mordsterrorism”

Med hänsyn till de uppmärksammade terrorattackerna i USA den 11 september 2001, de många självmordsbombningarna i Israel de senaste åren samt attentaten i Irak, Istanbul, Marocko och Saudiarabien, kan det vara viktigt att peka på skillnader mellan dessa dåd och bombattacker i Storbritannien.

I Mellanöstern och vid attentaten i New York, Washington och Pennsylvania användes en form av attentat som kommit att kallas ”själv mordsterrorism”. En vanlig metod i Israel och Palestina har varit att attentatsmannen fäster sprängladdningar på kroppen och detonerar dem ombord på en buss, på ett kafé eller vid en vägspärr. Att köra fram bilar lastade med sprängämnen och detonera dem vid en folksamling eller nära poliser och soldater är andra tillvägagångssätt där attentatsmannen dör med sina offer. I den Nordirländska konflikten har, såvitt känt, inga attentat av det här slaget utförts. Vid bombdåd med anknytning till konflikten i Nordirland detoneras vanligen tidsinställda eller fjärrutlösta laddningar (Mockett 2004).¹⁵

En annan tydlig skillnad mellan terrorismen i Mellanöstern och Nordirland (samt exempelvis ETA:s dåd i Spanien) är att många bombdåd i Nordirland har föregåtts av förvarningar. Vid attentaten framförallt i Mellanöstern tycks ett maximalt antal offer eftersträvas och således ges inga förvarningar. Vid de attentat i Nordirland som riktats mot soldater, poliser och andra företrädare för den brittiska ”överhögheten”, har vanligen inga förvarningar lämnats, då dessa ses som ”legitima mål”. Vid bombattentat riktade mot mer ”civila” mål de senaste

¹⁵ Vid några tillfällen har dock personer tvingats att köra fram bilar mot brittiska poster i Nordirland, varefter en sprängladdning har fjärrutlösts.

tio åren har det däremot varit vanligt att lämna något slags förvarning. Detta har varit fallet vid flera bombattentat, exempelvis dem i Docklands 1996, Omagh 1998 och Ealing 2001 (Taylor, P. 2002, s 372, *The Guardian* 2001b).

5. Kronologi

Nedan görs en kronologisk sammanfattning av händelseförloppen i de båda studerade fallen. Beskrivningen görs översiktlig, då händelserna ges en mer omfattande beskrivning i kapitlet om händelseförloppet.

5.1 Docklands

Fredag 9 februari, 1996, klockan 17.30–19.00

Klockan 17.40 fick brandkåren i London ett telefonsamtal med en varning om att en stor bomb hade placerats i London Docklands. Flera telefonsamtal med samma innebörd följde till flygplatserna i London och till massmedia i Republiken Irland. Samtidigt med varningen om en utplacerad bomb meddelades genom telefonsamtalen att den dittillsvarende 17 månader långa vapenvilan var över. Informationen om bomben i Docklandskvarteren vidarebefordrades till Londonpolisen cirka 17.45. På grund av uppgifterna i samtalen tog polisen hotet på allvar och började skicka patruller till området. När poliserna kom till platsen började de söka efter ett större fordon, där bomben borde vara placerad. Fordonet hittades snabbt och polisen började upprätta omfattande avspärningar, samt evakuera människorna som befann sig innanför avspärningarna (The Times 1996, Campbell 1998).

Fredag 9 februari, 1996, klockan 19.00 och de närmaste timmarna

En stor sprängladdning exploderade klockan 19.01. Den var placerad i en lastbil, som var parkerad intill ett kontorskomplex. Två människor dödades, och mer än hundra skadades. Värden för 170 miljoner pund ödelades, bland annat flera stora kontorsfastigheter. Det brittiska postverkets växel förstördes och därmed slogs nödnumret 999 ut för en stor del av London. Efter explosionen påbörjades ett omfattande arbete med att leta efter tekniska bevis, exempelvis delar av den bil som burit bomben. Även i andra delar av London ökades polisnärvaron, vägspärrar upprättades och beväpnad polis posterades ut vid viktiga byggnader (Millar, P. 1996, Sloper 2004b).

Dagarna/veckan efter

Polisen hittade kropparna efter två saknade personer. Efter att ha samlat in vittnesmål publicerade polisen en skiss av det fordon som bar

bomben. Polisen vädjade till allmänheten om tips om fordonet och fick hundratals samtal. Ett av samtalen ledde polisen till en industritomt i östra London. När polisen undersökte platsen, hittade de bland annat fingeravtryck och några färdskrivare. Fynden hjälpte polisen att kartlägga terroristernas färdväg dagarna närmast före attentatet, men man lyckades inte hitta personen som fingeravtrycken tillhörde (Evans, M. m fl 1996, Tandler 1998).

Händelseutvecklingen 1996–1998

- 1996–1998. Utredningsarbetet bedrevs från bombexplosionen i februari 1996 fram tills det att rättegången inleddes 1998. Bland annat undersöktes platser i Nordirland där polisen misstänkte att den lastbil som bar bomben hade byggts om (Sloper 2004b, Tandler 1998).
- 1997. Under våren 1997 greps en person i Nordirland. Hans fingeravtryck stämde med de fynd som polisen hade gjort i östra London året innan (Tandler 1998).
- 1998. En lång rättegång inleddes 1998, som slutade med att James McArdle dömdes till 25 års fängelse för delaktighet i attentatet i Docklands (Campbell 1998).
- 2000. McArdle släpptes fri under sommaren 2000, efter fredsöverenskommelsen *the Good Friday Agreement* (Mullin 2000a, b).

5.2 Ealing

Attentatet i Ealing ses av polisen och massmedierna som en del av en attentatsserie som inleddes år 2000. Under 2001 blev dåden mer omfattande.

Attentatsserie 2000–2001¹⁶

- 1 juni, 2000. En bomb skadade Hammersmith Bridge i London. Inga människor skadades.
- 19 juli, 2000. Ett bombhot mot tunnelbanestationen Ealing Broadway i västra London orsakade ett stort säkerhetspådrag och stora trafikstörningar. Desarmeringsexperter sprängde det misstänkta föremålet.
- 20 september, 2000. Ett pansarskott avfyrades mot den brittiska underrättelsetjänsten MI6:s högkvarter i London. Materiella skador, men inga människor skadades.

¹⁶ The Guardian 2001a, 2001b.

- 4 mars, 2001. En bilbomb exploderade utanför det brittiska TV- och radiobolaget BBC:s lokaler i västra London. En person skadades lindrigt.
- 14 april, 2001. En bomb exploderade utanför ett av det brittiska postverkets avdelningskontor i Hendon i norra London, utan att skada någon person.
- 6 maj, 2001. En bomb exploderade i Hendon, på exakt samma plats som bomben den 14 april. En person skadades.

Freitag 2 augusti, 2001, klockan 23.30–00.00

Ca klockan 23.30 fick en jourläkarmottagning ett telefonsamtal, där ett hot framfördes om att en bomb hade placerats ut i stadsdelen Ealing i västra London. Telefonsamtalet innehöll ett kodord som gjorde att polisen tog hotet på allvar. De övriga upplysningarna i samtalet var ganska vaga, varför polisen hade begränsat med information att utgå ifrån när de började spärra av och utrymma gator i stadsdelen (Durham 2004).

Lördag 3 augusti, 2001, klockan 00.00 och timmarna därefter

En sprängladdning exploderade i en parkerad personbil. Minst sju människor skadades, varav flera poliser som arbetade med evakueringen av gatan. Butiksfönster och husfasader på upp till 100 meter från bilen skadades av explosionen, som även slet av ett vattenledningsrör i gatan (BBC 2001a, c). Efter att ha sammanställt vittnesmål och bilder från övervakningskameror, började polisen publicera dels bilder av händelseförloppet, dels en skiss på den som misstänktes för att ha köpt bilen. Publikationerna ledde till att ett stort antal tips ringdes in från allmänheten (Durham 2004, Sheehan och Ryder 2001).

November 2001

Den 3 november 2001 hade en ny sprängladdning placerats ut, denna gång i Birmingham. En bomb, placerad i en bil, exploderade bara delvis. Polisen hittade efteråt spår som skulle visa sig vara viktiga i utredningen. Några dagar senare fick polisen tips som ledde den till en adress i nordöstra London. Senare samma månad hittade polisen spår på en bondgård som använts av terroristerna. Sammanlagt fem män greps i november i Storbritannien, misstänkta för delaktighet i flera av terroredåden i attentatskampanjen (Dodd 2001b, Tendler 2003).

2002

Polisutredningen fortsatte under 2002. De misstänkta åtalades i maj och juli 2002.

2003

Rättegången mot fem personer, åtalade för delaktighet i tre av attentaten, inleddes. Personerna misstänktes för att ha förberett och genomfört attentaten mot BBC i mars 2001, i Ealing i augusti 2001 och i Birmingham i november 2001. De dömdes till mellan 16 och 22 års fängelse i april 2003 (Tendler 2003, Durham 2004).

6. Händelseförlopp

Nedan kommer fem händelser att gå igenom. Tillfällena är desamma för både Docklands och Ealing, och skälen för detta är flera: Dels följde de båda bombattentaten och polisens arbete med dem samma mönster i stort, dels underlättas jämförelser om likadana händelser analyseras. Dessa olika faser stämmer väl överens med de sätt som olika "blåjusmyndigheter" reagerar före, under och efter olika kriser. Här utgår studien främst från Russel Dynes studier av räddningsorganisationer. Några av de faser Dynes behandlar är förvarning, förberedelser inför krisen, undsättning, skydd mot kvarvarande hot, omhändertagande av överlevande, upprätthållande eller återupprättande av ordning och tillförlit (Dynes 1970, s 110ff). Faserna innehåller både moment som är förutsägbara för inblandade myndigheter och dess personal, men även situationer som är nya och oförutsägbara och därför kräver improvisation.

6.1 Varning

6.1.1 Docklands

Vintern 1996 rådde vapenvila i den Nordirländska konflikten. Vapenvilan hade fungerat i 17 månaders tid. John Grieve skulle tillträda som ny chef för avdelningen för kontraterrorism inom *Metropolitan Police*, SO13. Grieve skulle tillträda efter helgen. Vid tretiden på eftermiddagen fredagen den 9 februari fick han höra av en person högt upp i statsförvaltningen: "Don't worry Mr. Grieve, you'll be given four weeks notice of any breakdown of the ceasefire." (Sloper 2004b).

Några timmar senare, ungefär klockan 17.40, fick brandkåren i London ett telefonsamtal med budskapet att "a massive bomb" fanns vid South Quays järnvägsstation och att evakuering skulle påbörjas omedelbart. Samtalet innehöll ett av de kodord som terrorgruppen Provisional IRA använder för att identifiera sig som "äkta", och skilja ut sig bland falska samtal. Kodordet har vanligen gjorts "autentiskt" genom att det använts i samband med ett tidigare bombdåd eller utplacering av en fungerande sprängladdning. Telefonväxlarna på flygplatserna Gatwick och Heathrow nåddes också av budskapet att Docklands var hotat. 17.44 fick tidningskoncernen Mirror Group ett telefonsamtal som också varnade för ett nära förestående bombattentat. Mirror Group hade sitt kontor i Canary Wharf, alltså i området som hotades. Telefon-

samtalet till Mirror Group innehöll dock inget kodord (Sloper 2004b, Millar, P. 1996).

En minut efter samtalet till tidningskoncernen fick den irländska dagstidningen Irish Newspaper en varning om ett förestående bombdåd. Varningen fördes vidare till den nordirländska poliskåren, som i sin tur vidareförmedlade den till Londonpolisen (Sloper 2004b). Samtidigt som den irländska dagstidningen blev uppringd, fick det irländska TV-bolaget *Radio Telefís Éireann*, RTE, ett samtal med innebörden att vapenvilan var över.

Vapenvilan skulle upphöra från och med klockan 18.00 samma kväll, samma klockslag som RTE:s nyhetssändning började. Fram till dess arbetade flera av RTE:s journalister för att få fram mer information om PIRA:s planer. I nyhetssändningen klockan 18 nämndes inte meddelandet från PIRA. En halvtimme senare fick RTE:s chefsreporter Charlie Bird ett samtal. Rösterna i andra änden av telefonlinjen undrade varför nyheten om att de "militära aktiviteterna" skulle återupptas inte hade funnits med i sändningen. Den fortsatte: "Charlie, you know who this is [...] You know it's for real. You'd better go with it." (Millar, P. 1996).

Trots att samtalen innehöll åtminstone ett av PIRA:s kodord, var polisen enligt tidningsuppgifter inledningsvis tveksam om telefonsamtalens äkthet. En av polisens talespersoner kommenterade senare den inledande skepsisen: "They use so many code words, it doesn't always mean a lot. They also play games with us." (Millar, P. 1996). En möjlig förklaring till detta är att terrorister vid flera tillfällen har använt den standardiserade metoden att ringa in en varning om ett bombdåd och då även har angett ett kodord för att visa att det är på riktigt. Så var exempelvis fallet vid de stora ryttartävlingarna Grand National 1997, där polisen tog ett bombhot på allvar, avbröt tävlingarna och utrymde arenorna. Ett av skälen till att polisen bedömde hotet som seriöst var att samma kodord användes vid Grand National som vid attentatet i Docklands. Ingen bomb hade placerats ut, men terroristerna hade orsakat omfattande störningar, utan att behöva genomgå de tidsödande och riskabla momenten med tillverkning och utplacering av en riktig bomb (Sloper 2004b, Irish Times 1998).

Trots dessa erfarenheter tog polisen varningen angående Docklands på allvar. Ju mer detaljerat ett varningssamtal är och om det samtidigt innehåller ett kodord, desto mer seriöst tar polisen det: om däremot kodord saknas avfärdas förmodligen samtalet. Ett samtal som å andra sidan anger en geografisk plats, en tidpunkt och ett kodord kommer att tas på allvar. Järnvägsstationen South Quay Station angavs som mål och polisen fick höra att "a massive bomb" var utplacerad. Termen "a massive bomb" har använts av PIRA när de vill ange att de har placerat ut en stor sprängladdning, i en skåpbil eller i en lastbil. Det innebär naturligtvis också att förödelsen kommer att bli omfattande, om bomben exploderar (Durham 2004, Sloper 2004b).

När förvarningarna hade börjat nå fram till polisen, började också den politiska nivån involveras. Gerry Adams, ledare för det PIRA närstående Sinn Fenn, och ledamot i det nordirländska parlamentet, informerades tidigt. Han ringde i sin tur till Vita huset i Washington klockan 18 på fredagskvällen och sade att han hade "some very disturbing news". Vid ungefär samma tidpunkt mottog den brittiske premiärministerns stab ett meddelande om att vapenvilan var över. RTE hade fått en varning med ett autentiskt kodord, en varning som sedan nådde den brittiska regeringen. Företrädare för den amerikanska administrationen ringde också. De hade nåtts av Adams varning och hade tagit den på allvar. Varningen nådde fram till John Major vid klockan 18.30 och säkerheten kring premiärministern stärktes (Seldon 1997, s 624, Millar, P. 1996).

6.1.2 *Ealing*

Klockan 23.33 på fredagen den 2 augusti 2001 fick en telefonjour på en läkarmottagning (*Doctor on call service*) ett telefonsamtal. En person som sade sig representera *Real IRA* berättade att en bilbomb skulle explodera i stadsdelen Ealing i västra London. Telefonvarningen avsåg gatan "Ealing Broadway road", en gata som inte existerar. Varningen vidarebefordrades till polisen tre till fyra minuter senare (Bowcott 2001, Fresco 2001). Till skillnad från ett tidigare bombattentat, utfört mot BBC i april 2001, berättade inte personen som ringde till polisen exakt var bilbomben var placerad. Upplysningarna om vad det var för slags bil som bomben var placerad i var också diffusa. Inte heller angavs någon tidpunkt om när bomben skulle explodera. Dock innehöll samtalet ett likadant kodord som hade använts vid flera tidigare attentat under 2000 och 2001. Genom de tidigare attentaten hade kodordet bekräftats som autentiskt, varför polisen tog uppringningen på allvar (Durham 2004).

6.2 Avspärrning/evakuering

6.2.1 *Docklands*

Några minuter efter det att polisen hade nåtts av varningen, klockan 17.48, påbörjade den utrymningen vid järnvägsstationen. Telefonsamtalen med förvarningar om ett sprängattentat hade inte innehållit någon uppgift om när laddningen skulle detonera. Eftersom det var första gången på 17 månader som man utsattes för hot om ett storskaligt terrorattentat, fanns det heller ingen "färsk" erfarenhet att falla tillbaka på: Polisen kunde därmed inte utgå från att den skulle ha en viss tid på

sig, utifrån hur lång tid den hade haft på sig vid tidigare attentat. Polisen kunde alltså lika gärna ha en kvart på sig som två timmar. I stället fick polisen arbeta så fort som möjligt (Sloper 2004b).

De första poliserna på plats kom från den lokala ordningspolisen, *Tower Hamlets Borough Police*, som sorterar under *Metropolitan Police*. De skickades ut från polisstationen i Limehouse några kilometer från den misstänkta bomben, för att påbörja arbetet med att söka efter bomben och utrymma området kring tågstationen. Tidigt i krisskedet skickades också polis från *British Transport Police*, som ansvarar för skydd av transportsektorn, till Docklands Light Railway Station. Fyra polismän stängde stationen. Pendlare på väg från arbetet till tågstationen skickades bort från området (Donnelly 1996). Ordningspoliserna hade ansvaret för avspärrningar och utrymningar, och befälet på plats från ordningspolisen ledde arbetet fram tills expertis kom till platsen, i form av desarmeringsenhet och poliser från SO13 (Sloper 2004b).

Klockan 18.15 var 20 poliser engagerade i arbetet. De började flytta fordon från området närmast tågstationen och försökte få bort människor från platsen (Donnelly 1996). Varningen om "a massive bomb" gjorde att polisen inte hade så många fordon att leta efter, utan kunde begränsa sig till skåpbilar, lastbilar och liknande. Relativt snabbt lade polisen märke till en Fordlastbil för biltransport, parkerad på en liten tvärgata utanför en tidningskiosk på Marsh Wall 183, South Quay Plaza. Bilen var parkerad ett 80-tal meter från entrén till järnvägsstationen. Det var stationen som var den angivna platsen för attentatet (Sloper 2004b, Evans, M. m fl 1996). Många bilar hade flyttats från stationen, men några var kvar. En polisman misstänkte ett av fordonen. Han och hans kolleger undersökte snabbt bilen, och deras misstänksamhet ökade. De antog att de hade hittat rätt fordon: "...we decided that if it was going to be anything, that was going to be the vehicle." (Campbell 1996). Polisen fortsatte därefter att utrymma området, med utgångspunkt från det misstänkta fordonet. För att snabbare informera människorna runtomkring användes högtalaranläggningar i polisbilarna. Allteftersom tiden gick, kom fler poliser till platsen. De flesta arbetade med att evakuera platsen och bemanna avspärrningar (Sloper 2004b, Evans, M. m fl 1996).

Eftersom det var tidigt fredag kväll som varningen om bombdådet nådde polisen, hade de flesta anställda i kvarteren kring järnvägsstationen slutat för dagen. Däremot fanns det ändå ganska mycket människor i rörelse i South Quay-området; personer som tog sig från arbetet, personer som besökte barer, restauranger och kaféer. På grund av att det hade rått vapenvila i 17 månader var människor inte lika mottagliga för polisens varningar, och påbörjade evakueringen en smula motvilligt (Sloper 2004b).

Om polisen anser sig ha anledning att befara en stor bomb ska den, enligt sina rutiner, utrymma ett område med minst 400 meters radie

(Sloper 2004b). Flera medieuppgifter gör dock gällande att polisen inte utrymde den hotade platsen fullständigt. Polisen beordrade människor att gå tillbaka in i byggnader de var på väg att lämna, byggnader som senare visade sig ligga nära platsen för detonationen. Åtskilliga människor har uppgett att de inte blev varnade av polisen, trots att de befann sig i närheten av pendeltågsstationen. Järnvägsstationen var, enligt media, den enda plats som polisen hann med att helt evakuera. Trots polisens målsättning att tömma området i närheten av stationen, var gatorna runt South Quay, enligt vittnesuppgifter, varken fria från fotgängare eller bilar (Cusick 1996, The Times 1996). En videokamera i ett av polisens trafikövervakningsfordon filmade det avspärrade området. Trots evakueringen kunde man i efterhand se på videofilmen att människor kom gående genom det avspärrade området (Sloper 2004a).

En möjlig slutsats av ovanstående blir då att polisen följde sina rutiner att utrymma, men inte lyckades fullständigt. Detta kan ha berott på att polisen inte visste hur lång tid den hade på sig, att området som skulle utrymmas var stort, kanske på kommunikationsproblem eller slarv från polisens sida, men eventuellt även motvilja mot att utrymma, eller okunskap om den förestående faran från civilpersoners sida.

En av polisens desarmeringsenheter kom till Docklands. Det innebar att ansvaret för platsen övergick från den lokala polisen till desarmeringsexperten. Befälet övertas, trots att bombteknikern har betydligt lägre grad än den lokala polischefen, i kraft av expertkunskapen: "it's the role, not the rank" (Sloper 2004a). Vanligen informerar sig bombteknikerna om avspärrningar, utrymningar, det misstänkta fordonet, hur förvarningen formulerats och liknade. Eftersom ingen gräns hade angivits för hur lång tid som återstod innan bomben i Docklands skulle explodera var bombteknikernas möjligheter begränsade. Ett annat skäl till detta var att fordonet som bomben var placerad i hade genomgått en ganska omfattande modifiering, där bomben hade "byggts in" i bilen. För att kunna göra något åt det, skulle desarmeringspersonalen behövt ha mer tid på sig och framförallt, veta hur lång tid det var kvar tills bomben skulle explodera. Fordonet undersöktes av desarmeringsexperten, men han konstaterade snart att det inte fanns mycket han kunde göra (Sloper 2004a, b, The Times 1996).

De två män som ägde och arbetade i en tidningskiosk vid South Quay Plaza hade utrymmts från platsen. Den Fordlastbil, som polisen misstänkte innehöll sprängämnen, var parkerad nära människens kiosk. De bestämde sig för att gå tillbaka och hämta pengarna i dagskassan, som annars skulle kunna förstöras av explosionen, eller försvinna bland bråten som detonationen kunde orsaka (Durham 2004, Sloper 2004b).

6.2.2 Ealing

Polisen letade i ett snabbt tempo igenom gatan som man misstänkte avsågs i telefonvarningen och kontrollerade parkerade bilar. Terrorister hade vid tidigare attentat visat sig vara skickliga på att gömma bomber i fordon, så polisen räknade inte med att enkelt kunna upptäcka bomben i Ealing. Den bilmodell, som man varnats för, hittades inte heller. Eftersom det var fredagskväll i ett område med många pubar och restauranger, var det mycket folk i rörelse. Polisen upprättade vägsräddningar och började utrymma gatorna. Polisen hade mer begränsad och mer vag information än den haft vid andra bombattentat. Ingen tid för attentatet hade uppgetts i varningen. Vid sådana tillfällen gissar inte polisen utifrån exempelvis någon tidsmarginal vid ett tidigare attentat, utan de försöker utrymma så fort som möjligt (Durham 2004). Flera av dem som skadats av bomben har i intervjuer uppgett att de kunde passera avspärningarna. När poliser blivit tillfrågade om varför, har de, enligt vittnen till explosionen, svarat att ”de inte kan spärra av hela stan” eller att ”de inte var säkra på var bomben var placerad” (Bird 2001, BBC 2001b).

Polisen upprättade en ”brytpunkt”¹⁷ (*rendezvous point*), varifrån arbetet skulle ledas. Dit skulle också desarmeringsexperts anlända. Genom att upprätta ”brytpunkten” utanför en polisstation, avvek polisen från de rutiner som säger att alltför uppenbara platser ska undvikas. Dessutom ska området närmast ”brytpunkten” undersökas, för att hitta eventuella sprängladdningar. Det har hänt vid ett flertal tillfällen i Nordirland, och vid några bombattentat i England, att en andra bomb har exploderat en stund efter den första, för att skada och döda poliser och brandmän (Durham 2004, Sloper 2004a).

6.3 Explosion

6.3.1 Docklands

Klockan 19.01 detonerade bomben i Docklands. Den var till största delen tillverkad av ammoniumnitrat, samt en mindre mängd florsocker. Bomben hade en sprängverkan på mellan ett och ett och ett halvt ton. Det visade sig alltså att förvarningen om ”a massive bomb” inte hade varit en överdrift. De två männen som gått tillbaka till sin tidningskiosk dödades omedelbart (Sloper 2004b). Människor kastades till marken. Glasskärvor spreds över stora ytor, och hundratals människor på väg från sina arbeten sökte skydd från splitter. Explosionen kändes på flera

¹⁷ En ”brytpunkt” är ett område i närheten av exempelvis en attentatsplats, där polis, räddningstjänst och ambulans upprättar en framskjuten ledningsplats.

kilometers avstånd. Byggnader skakade, fönsterrutor sprack. Det 240 meter höga Canary Wharf Towers i Docklandsområdet skälvde av explosionen. Kontorsbyggnaden fick senare evakueras (Barbash 1996, Webster, P. och Watt 1996). Till ett 20-vånings bostadshus drygt 300 meter från detonationen hade inga varningar nått. Fönsterrutorna i fastigheten splittrades och glasbitar yrde över de boende (Independent on Sunday 1996a).

I ett kontorskomplex relativt nära attentatsplatsen krossades fönsterrutorna. Personalen arbetade sent och hade inte beordrats utrymma. De såg en stark blixt och hörde en kraftig detonation innan de kastades omkull av chockvågen. Vattenledningar brast, glassplitter täckte golvet och kontoren fylldes med rök. På en pub i närheten utspelades liknande scener. Byggnaden som puben var inrymd i skakade, människor föll till golvet, glas krossades och brandlarm började tjuta (Millar, P. 1996). En av de poliser som hade hittat det misstänkta fordonet befann sig cirka 100 meter från bilen när den exploderade. Han hörde ett muller, kände en kraftig vidstöt och kastades sedan omkull av tryckvågen. Polismanen sökte skydd undan glasbitar, metalldelar och bråte som regnade ner runt om honom. Han klarade sig undan med ytliga skador (Mills 1996).

Journalisten Peter Millar beskrev skadorna efter attentatet: "Docklands looked as it had not done since Hitler's blitz. The streets around South Quay glittered with shards of glass. East London's modernist architectural extravagance stood ripped and gutted. The railway platform was a twisted wreck above a great crater in the concrete. Across the road, a Midland Bank branch was devastated." (Millar, P. 1996).

Bomben dödade två människor och skadade mer än hundra. Av de skadade fick 39 föras till sjukhus. Sex bedömdes vara allvarligt skadade. De flesta av attentatets offer tycks ha skadats av kringflygande glassplitter. Fem eller sex andra flervåningshus, däribland ett sexvånings kontorskomplex, skadades allvarligt i den kraftiga explosionen. Omkring 70 000 kvadratmeter kontorsyta beräknas ha förstörts. Explosionen orsakade materiella skador för 170 miljoner pund (Millar, P. 1996, Independent 1997, Cusick 1996).

Ett polisfordon var parkerat som en del av avspärningarna, 400 meter från Fordlastbilen. Bilen lyftes från marken av explosionen, trots att den var parkerad så pass långt från detonationspunkten. Delar av polisbilens framaxel slets loss och slungades genom taket på en byggnad bakom polisbilen. Bomben efterlämnade en krater som var 9,5 m bred och 3,5 m djup. Delar av bomben och av Fordlastbilen var spridda över ett stort område. Delar av timern och av batteriet som använts till bomben, hittades 55 m bort, medan bakaxeln och fjädrarna från lastbilen hamnade 41 m respektive 100 m från detonationspunkten. Det brittiska postverket hade ett kontor i närheten, där en av dess huvudväxlar var placerad. På grund av kraften i explosionen slogs växeln ut, och därmed

också larmnumret 999 till en stor del av London. Bell Cable Medias stora Docklandskontor skadades svårt av explosionen (Sloper 2004b).

Vid ett allvarligt hot om ett bombdåd finns alltid en viss oro för att terroristerna ska ha gillrat fällor med andra bomber, riktade mot "blåljusmyndigheterna". Eftersom Docklandsattentatet bröt vapenvilan fanns en betydande osäkerhet bland polisen angående vad som kunde förväntas då man kom till platsen. Därmed övervägdes risken för en andra bomb extra noggrant. Det blev dock ingen andra explosion i Docklands (Sloper 2004b, Millar, P. 1996).

6.3.2 Ealing

20 sekunder efter midnatt exploderade en hemgjord sprängladdning inuti en Saab. Bomben var tillverkad av en blandning av ammoniumnitrat och florsocker, var ca 40 kg stor och placerad i en plasttunna. Butiksfönster och husfasader upp till 100 meter från bilbomben skadades av splitter. En huvudvattenledning förstördes av explosionen och gatan översvämmades av vatten. Människor kastades omkull av tryckvågen. Glassplitter och bråte yrde genom luften. Explosionen fick glasrutor att splittras upp till 200 meter från bilen och detonationen hördes på nära en kilometers avstånd. Vittnen berättade att de hade sett ett stort eldklot och hört ett dån när sprängladdningen i bilen exploderade. Bomben efterlämnade en krater i asfalten som var 1,2 meter djup och 3 meter i diameter. Människor sprang i panik fram och tillbaka på gatan efter explosionen, medan andra satt apatiska på marken. Billarm tjöt. Sju människor fick föras till sjukhus på grund av skador från bomben. Flera poliser skadades lindrigt av explosionen. Ytterligare några personer uppsökte på egen hand sjukhus för att få skador från glassplitter om-sedda, medan några sökte vård på grund av chock. De flesta offer fick lämna sjukhusen relativt snabbt (Judd 2001, Allison m fl 2001, BBC 2001a, c). Motorblocket från Saaben slungades iväg och träffade en byggnad på andra sidan gatan. Andra bildelar kastas över hus i närheten och heta metallstycken regnade ner på gatan (Leppard 2001, Mockett 2004).

6.4 Efterarbete, timmarna och dagarna efter attentatet

6.4.1 Docklands

På *Metropolitan Police's* högkvarter finns ett ledningsrum som vid attentat sammanställer uppgifter om offer och svarar på anhörigas frågor.

På lördagsmorgonen, dagen efter explosionen, fick polisen här indikationer på att två personer saknades. Därför fick brandkåren i uppgift att börja söka igenom de skadade byggnaderna efter de saknade. Eftersom de två personerna som saknades arbetade i tidningskiosken nära attentatsplatsen, var det där brandmännen började leta. Dock fanns männen varken där, eller i nästa byggnad. Det var först när brandkåren sökte igenom en tredje byggnad som de illa tilltygade kvarlevorna av männen hittades. Explosionen hade varit så kraftig att de hade kastats genom två väggar (Sloper 2004b, Irish Times 1998, Adams, m fl, 1996).

Bombdådet i Docklands fördömdes snabbt av den brittiske premiärministern John Major. "This is an appalling outrage. My first thoughts are with the casualties, their families and the emergency services. We will pursue relentlessly those responsible for this disgraceful attack." (Watt, N. m fl, 1996). Premiärministern sade sig fortfarande vara engagerad för en fredlig lösning, och tänkte inte låta sig distraheras av terrorism (Watt, N. m fl, 1996). Någon dag senare krävde han att PIRA skulle stoppa sin väpnade kamp och aldrig mer ta till vapen. Från både den amerikanska och den irländska regeringen kom liknande krav (Adams, m fl 1996). Major uttalade sig i TV och hävdade bestämt att fredsinitiativet inte var en naiv idé. Han upprepade sin beslutsamhet om att fortsätta ansträngningarna att hitta en fredlig lösning på den nordirländska konflikten: "...peace does not have to be a dream" (Seldon 1997, s 625).

Vid vissa terroristdåd kan, som nämnts, en krisledning på minister-nivå i *Cabinet Office Briefing Room A*, COBRA, etableras. COBRA sätts upp bland annat för att underlätta kommunikationen mellan den operativa insatsen och politiska beslutsfattare (se avsnitt 4.1.3). Enligt massmedieuppgifter och tjänstemän på *Home Office*

etablerades COBRA inte efter attentaten i Docklands och Ealing. Skälet till detta är att COBRA vid tiden för bombdåden mestadels användes för pågående, föränderliga situationer, såsom gisslantagande och flygplanskapningar (Hunter 2004). Således inskränktes arbetet på de politiska och departementala nivåerna till att i stor utsträckning följa polisens arbete, samt till att ge uttryck för stöd till fredsprocessen.

Så fort som möjligt efter det att explosionen i Docklands inträffat, påbörjades polisutredningen, ledd av SO13. Polisen började söka efter spår, främst i form av bildelar och delar av bomben, samt förhöra de vittnen som fanns. Eftersom polisen hade hittat den lastbil som bar bomben, fanns tidigt en god beskrivning av fordonet. Området kring attentatsplatsen hölls avspärrat. Det delades in i 14 rutor, enligt ett standardiserat rutsystem. Avsikten med detta rutsystem är bland annat att hålla ordning på var olika fynd görs samt snabbare kunna släppa på avspärrningarna för att exempelvis öppna gator för trafik. Då stora bombattentat inträffar i städer uppstår ofta ett starkt tryck på den högre polisledningen att "återställa ordningen", så att trafiken kan

flyta, affärer öppnas och flygplatser användas. Det finns ekonomiska, men också politiska skäl till detta; terroristerna får inte vinna en ”delseger” genom att samhället befinner sig i något ”onormalt” tillstånd under alltför lång tid (Sloper 2004a, Leppard och Alderson 1996).

På grund av att attentatet i Docklands hade orsakat så stor materiell skada, och eftersom det innebar slutet på vapenvilan, fanns dock inte samma tryck på poliserna i Docklands. Det tycktes snarare finnas en enig linje från den högsta polisedningen och den politiska ledningen att utredningen skulle vara noggrann, för att få fast de skyldiga. Kriminalteknikerna arbetade därför i en veckas tid med att samla bevis på attentatsplatsen, innan den började röjas upp för att kunna återställas (Sloper 2004a).

En person från polisens bombdatacenter, BDC, arbetade på platsen för att samla in data. Informationen används sedan för att jämföra bombdådet i Docklands med tidigare och framtida dåd. Det är vanligt att bomber använda av samma gruppering ofta har stora likheter sinsemellan, exempelvis hur timers konstrueras (Mockett 2004). Fotografer arbetade på attentatsplatsen för att dokumentera hur och var olika föremål hittas. Efter dokumentationen fortsatte undersökningsarbetet, zon för zon. De som undersökte platsen bar sterila kläder för att inte kontaminera de föremål de hittade. Ju närmare detonationspunkten, desto noggrannare undersöktes bråten; byggmaterial, bildelar och krosat glas. När material hade undersökts på platsen, fraktades det som befanns intressant till det kriminaltekniska laboratoriet, *Forensics Explosives Laboratory* (Sloper 2004b).

Efter ett bombdåd försöker polisen generellt hålla redskap, uniformer och annat så sterilt som möjligt, och föra noggranna anteckningar över sitt arbete, vem som gjort vad, vilka som besökt attentatsplatsen vid vilken tidpunkt och så vidare. Dels, naturligtvis, för att tekniker och experter ska kunna hitta spår av exempelvis sprängämnen på de fynd som gjorts. Ett annat viktigt skäl är att de brittiska domstolarna under de senaste decennierna ställt allt hårdare krav på bevisningen. Viktiga fynd på attentatsplatsen är delar av bomben och delar av fordonet som bar bomben (givet att det är en bilbomb). Genom sådana fynd kan polisen börja göra jämförelser med tidigare attentat, och få en klarare bild av vad de ska börja leta efter (Durham 2004, Sloper 2004a).

Sedan ett stort bombattentat i Bishopsgate i London 1993 har säkerheten skärpts kring Londons stadskärna, bland annat genom att antalet infartsvägar permanent begränsades. Detta kallas ”Ring of Steel”, och är något som förstärks vid en förhöjd hotbild. Vägspärrarna som ingick i ”Ring of Steel” bevakades dygnet runt under flera veckors tid (Benetto och Rentoul 1996). Det finns sedan 1993 också en förberedd planering, ”Operation Rainbow”, som polisen utgår ifrån vid attentat (Sloper 2004b). Kim Durham beskriver bakgrunden till polisens säkerhetsarbete: ”We have a program, an Operation Rainbow, where we have

daily meetings, and we have menus of options, where we target hardened things, and you are talking about lots of armed roadblocks.” (Durham 2004).

Direkt efter bombattentatet i Docklands höjdes säkerheten kraftigt i London. Paul Sloper beskrev polisens säkerhetsåtgärder: “...[a]s a result of South Quay in February ’96, because it was the breakdown of the ceasefire, I think the levels of security raised, shot through the roof, really, to be quite honest. Where there had been an element of calm, I think this [...] led to levels of security returning to what they had been prior to the ceasefire.” (Sloper 2004b).

Skälet till att höja säkerhetsnivån i London var bland annat att polisen fruktade flera attentat. Polisen ryckte ut många gånger efter larm om nya utplacerade bomber. Misstänkta fordon och paket kontrollerades, tunnelbanestationer stängdes vid många tillfällen och många trafikstockningar uppstod. Den 12 februari, tre dagar efter bombattentatet, ryckte polisens bombskyddsgrupp ut nästan hundra gånger under ett dygn. Polisens vaksamhet ökades, vägspärrar upprättades, poliser med automatvapen posterades ut och flera polispatruller sändes ut. Bilar stoppades och genomsöktes, medan förare och passagerare frågades ut. Gator spärrades av för trafik och parkeringsmöjligheterna begränsades. Skyddet av regeringsbyggnader och parlamentet förstärktes. Vissa offentliga personer gavs ökat personskydd (August och Jenkins 1996, Burns 1996). Säkerheten höjdes alltså i London efter bombdådet. Samma sak skedde i Nordirland: I Belfast började poliser med automatvapen och skyddsvästar upprätta vägspärrar, armén kallades in som förstärkning. Även på andra håll i Storbritannien höjdes säkerheten. I flera engelska städer återinfördes säkerhetsåtgärder som hade reducerats under vapenvilan. Poliser med automatvapen patrullerade i Folkstone i Kent, kring infarten till tunneln under Engelska kanalen (Millar, P. 1996, Campbell och Bellos 1996).

Eftersom polismän hade undersökt bombblastbilen före explosionen, kunde polisen tidigt börja arbeta med att få fram en bild av den. Genom en kombination av vittnesuppgifter och bilder från övervakningskameror kunde en tecknare åstadkomma en skiss. När skissen av lastbilen hade publicerats, fick polisen många tips från allmänheten. Ett av dessa tips tog polisen till nordöstra London, där man gjorde ett antal fynd (Tendler 1998, Sloper 2004b).

6.4.2 Ealing

En söndersprängd vattenledning hade lett till att en stor del av gatan stod under vatten och det hade skadat ett antal butiker. Dessutom hade vattnet spolat bort mycket av den bråte som detonationen hade orsakat.

Därigenom försvårades polisens sökande efter bevismaterial. En polisman plockade upp delar av ett batteri, som senare visade sig ha varit en del av bomben. Polisen sökte efter fler smådelar. Bland annat sågade man ner träd längs den gatan där bomben hade exploderat, för att söka efter komponenter som kunde ha fastnat i trädgrenarna. Polisen började också samla ihop filmmaterial från övervakningskameror. Inledningsvis hittade polisen få spår (Durham 2004, Leppard 2001).

Premiärminister Tony Blair befann sig i Mexiko när bomben i Ealing exploderade. Han hölls informerad av regeringskansliet. I ett uttalande kommenterade han attentatet som fel och meningslöst, och uttryckte sina sympatier för de drabbade. Premiärministern underströk också sin övertygelse om att fredsprocessen måste fortsätta (Fresco 2001).

I Ealing spred polisen tusentals flygblad där man vädjade om upplysningar. Någon dag efter explosionen släppte polisen bilder från övervakningskameror som visade den person som parkerade bilen i Ealing. De kom också i kontakt med den bilhandlare som hade sålt Saaben. Bilen hade köpts kontant den 19 juli, vilket innebar att polisen inriktade sig på att kartlägga var den hade varit under de två veckorna mellan inköpet och explosionen. Man samlade därför in bilder från övervakningskameror i hela norra London. Det visade sig att bilen hade flyttats runt varje dag under två veckors tid, inom ett område av 100 kvadratkilometer. Den person som sålde Saaben lämnade också vittnesuppgifter som låg till grund för en efterlysning med en skiss av personen som köpte bilen. Skissen, tillsammans med andra iakttagelser om den misstänkte gärningsmannen, spreds i Storbritannien några dagar efter attentatet i Ealing.¹⁸ Polisen vädjade till allmänheten om tips, och fick in hundratals samtal till sin tipslinje (Durham 2004, Sheehan och Ryder 2001, Harris m fl 2001).

6.5 Uppföljning

6.5.1 Docklands

Den kraftiga explosionen hade förvandlat lastbilen som bar bomben till en hög med skrot. Eftersom några poliser hade undersökt fordonet ytligt innan bomben detonerade kunde polisen några dagar efter dådet of-

¹⁸ Kim Durhams uppgifter om efterlysningen skiljer sig något från dem i media. Durham menar att efterlysningen spreds efter två dygn, medan det enligt exempelvis BBC och Guardian dröjde en vecka. Efterlysningen kan möjligen ha spritts inom polisen efter två dagar, och till allmänheten efter en vecka. Det är dock svårt att se något skäl till att det skulle dröja fem dagar, och det förefaller inte heller sannolikt att flera tidningar skulle ha väntat med att publicera skissen av en misstänkt i fem dagar. Se Durham 2004, BBC 2001e och Dodd 2001a.

fentliggöra några skisser över bilens ungefärliga utseende. Publiceringen av skisserna ledde till att polisen fick 850 telefonsamtal med tips. Fyra dagar efter bombdådet ringdes samtal nummer 199. Det kom från en man som uppgav att han hade sett lastbilen på en industritomt vid River Road i Barking i östra London, samma dag som bombdådet utfördes. Han sade även att ett släp, som lastbilen dragit, fortfarande fanns på den plats som lastbilen hade varit parkerad på (Campbell 1998, Tendler 1998).

När polisen började undersöka platsen i Barking hittades flera ledtrådar; kvitton från två övernattningar på olika motell, tre färdskrivare, en nummerplåt och en tidning. Med hjälp av dessa fynd kunde polisen börja kartlägga den väg som lastbilen hade färdats. Den lastbil som sprängdes i småbitar i Docklandsområdet visade sig så småningom bestå av delar från tre olika lastbilar. Bildelarna hade använts för att konstruera en lastbil som inte skulle förknippas med ett fordon som kunde bära en stor bomb. Fordlastbilen var därför ombyggt till ett fordon med ett ”öppet” lastutrymme, där bilar skulle kunna transporteras; det är vanligen skåpbilar och liknande som används för att transportera större bomber (Evans, M. m fl 1996, Campbell 1998, Tendler 1998).

Samtidigt som polisen utredde bomben i Docklands inträffade ett nytt attentat. På söndagen den 18 februari detonerade en mindre sprängladdning, utan förvarning, ombord på en buss i Aldwych i centrala London. Inledningsvis fruktade polisen att antalet dödsoffer skulle vara stort, men snart insåg de att det bara var terroristen själv som hade omkommit i attentatet, medan åtta andra personer hade skadats svårt. Relativt snart landade polisen i slutsatsen att bomben hade utlösts av misstag, och att terroristen var på väg för att placera ut bomben någon annanstans (BBC 1996).

På den politiska nivån koncentrerades diskussionen på hur fredsprocessen i Nordirland skulle kunna återupptas. Den sittande konservativa regeringen argumenterade för att snabbt genomförda val i Nordirland var viktiga för att komma framåt i diskussionen om Nordirlands framtid. Detta mötte kritik från den irländska regeringen, som menade att val under rådande omständigheter skulle orsaka fler konflikter än de skulle lösa. Den katolska minoritet som under lång tid känt sig förfördelad, och som även terroristgruppen PIRA säger sig företräda, skulle antagligen förlora sådana val. Den brittiska regeringen övervägde samtidigt att avbryta alla förbindelser med Sinn Fein, vanligen utpekad som PIRA:s politiska del (Wood m fl 1996a).

Så småningom beslutade regeringen dock sig för att hålla vissa kommunikationskanaler öppna. Senare backade den brittiske premiärministern John Major och sade att val inte var den enda vägen framåt i en fredsprocess. Vidare skulle Sinn Fein åter kunna delta i fredssamtal, under förutsättning att vapenvila proklamerades igen. Dessa delvis nya tongångar från Major välkomnades av den irländska regeringen. I ett

TV-tal uppmanade Major PIRA att inte hindra fredsprocessen. Den amerikanska administrationen vägrade avbryta kontakterna med Sinn Fein, eftersom partiet ansågs avgörande för att få till stånd en varaktig fred (Millar, F. 1996, Webster, P. och Watt 1996).

Under veckan efter bomben i Docklands framfördes även viss kritik från den irländska regeringen, och betydligt starkare kritik från Sinn Feins ledare Gerry Adams, mot den brittiska regeringen för att denna inte hade gjort mer för att driva fredsprocessen framåt. Några dagar senare fördes dock telefonöverläggningar mellan regeringarna i Irland och Storbritannien för att organisera ett möte länderna emellan angående Nordirlands framtid. I slutet av februari möttes företrädare för den brittiska regeringen och Sinn Fein i Belfast för första gången sedan PIRA:s attentat i Docklands. Den brittiska delegationen underströk att inga förhandlingar ägde rum, utan att de bara var på plats för att höra vad Sinn Fein hade att säga. Någon dag senare möttes John Major och John Bruton, den irländske premiärministern, på Downing Street. De båda ledarna kom överens om att påbörja förhandlingar med alla sidorna i den nordirländska konflikten, med start i juni. Därmed övergav Major sin tidigare vägran att samtala med PIRA innan de börjat lämna in eller förstöra sina vapen (Irish Times 1996b, Moriarty 1996, Wood m fl 1996b).

Utredningen efter Docklandsattentatet fortsatte samtidigt med den politiska processen. Polisen undersökte stora mängder film från övervakningskameror på jakt efter lastbilen. De hittade relativt snart bilder som visade att det nu ombyggda fordonet hade tagits över på bilfärja mellan Belfast i Nordirland och Stranraer i Skottland i januari 1996. Förarna hade köpt ett annat fordon på auktion i Skottland, och tagit båda tillbaka till Nordirland, för att sedan köra söderut till Republiken Irland. Sedan "försvann" bilen i två dygn, då polisen inte vet var den fanns. Genom bilder från övervakningskameror kunde polisen fastslå att Fordlastbilen togs på färjan mellan Belfast och skotska Stranraer den 7 februari, två dagar före bombattentatet i Docklands. Fynden från färdskrivarna kunde sedan jämföras med bilder från övervakningskameror längs motorvägarna söderut mellan Skottland och London (Tendler 1998, Sloper 2004b).

Den ensamme föraren av lastbilen hade tagit in på ett motell i Carlisle i södra Skottland. Hotellrummet undersöktes noggrant av polisen, som hittade fingeravtryck på bland annat ett askfat och på skräp i papperskorgen. Fingeravtrycken stämde med dem som man hittat i Barking i London. De kom från en och samma person, men polisen var trots detta övertygade om att ytterligare en person hjälpte till att köra lastbilen, åtminstone under delar av färden från Nordirland till London Docklands. Den misstänkte, som hade lämnat efter sig fingeravtryck, gavs smeknamnet "Triple thumbprint man" av polisen. Färdskrivarna visade hur förarna av bilen hade kört söderut mot London. Mitt på dagen den 9 fe-

bruari hade lastbilen stannat på River Road i Barking. Här hade terroristerna kastat skräp, bytt registreringsskylt på bilen, och gjort sig av med färdskrivarna, saker som sedan hittades av polisen och gav viktiga upplysningar. Den sista delen av färden, mellan Barking och Docklands, följdes lastbilen efter av en person som sedan vittnade för polisen. Genom färdskrivare, övervakningskameror och vittnesmål kunde polisen kartlägga lastbilens färd från färjeläget i Stranraer i Skottland, till Marsh Wall i Docklandsområdet (Tendler 1998, Sloper 2004b).

Spåren ledde till South Armagh i Nordirland, ett område där PIRA ansågs ha ett starkt stöd. Invånarna var också i allmänhet fientligt inställda till den brittiska närvaron. På grund av detta behövde polisen ett omfattande stöd av militären när man skulle undersöka området under sommaren 1996. Operationen i South Armagh leddes av den nordirländska polisen. De fick stöd från flera underrättelse- och säkerhetstjänster. SO13 från Londonpolisen sökte efter material som kunde kopplas till bombdådet i Docklands. Flera förband ur den brittiska militären svarade för ett omfattande logistiskt stöd med lastbilar, medan bevisföremål flögs ut med en tung transporthelikopter. Helikoptern flög en gång i halvtimmen mellan den armébas som operationen utgick ifrån och området som undersöktes. På så sätt hoppades polisen kunna transportera bevismaterialet på ett säkrare sätt. Den militära närvaron var också avgörande för att ge säkerhet i en potentiellt fientlig omgivning. Polisen hittade flera bevis i South Armagh. En av de lastbilar som används för att bygga om Fordlastbilen hittades på ett skrotupplag. Lastbilen fraktades sedan ut ur området i en av militärens containerlastbilar. Därmed hade polisen hittat fingeravtryck som tillhörde en av attentatsmännen och också kunnat kartlägga den väg som lastbilen med bomben ombord hade kört från Nordirland till Docklands. Trots de nya fynd polisen gjorde i South Armagh, fynd som kunde läggas till det tidigare utredningsmaterialet, kunde inte polisen fastställa förövarens identitet. Man utgick därför ifrån att PIRA hade rekryterat en dittills ostraffad person, en *clean skin*, för bombdådet i Docklands. Polisen kom inte vidare i sina undersökningar (Sloper 2004b, Tendler 1998, Taylor, P. 2001, s 347–348).

Under senare delen av 1990-talet besköts brittiska soldater i South Armagh i Nordirland av en eller flera prickskyttar från PIRA. Attentaten pågick med ojämna mellanrum under flera års tid. I en samordnad aktion våren 1997 mellan nordirländsk polis, brittisk underrättelse-tjänst och det brittiska militära specialförbandet SAS greps flera personer, misstänkta för delaktighet i attackerna. En av de gripna var James McArdle, murare och jordbruksarbetare från South Armagh. Han var inte tidigare känd hos polisen, varken för samröre med terrorister eller för annan kriminalitet (Tendler 1998, Campbell 1998, Taylor, P. 2001, s 356).

McArdles fingeravtryck stämde med "Triple thumbprint man". Han dömdes till 25 års fängelse den 25 juni 1998, för bombattentatet i Docklands. Säkerhetstjänsten MI5 ansåg att upp till nio personer var inblandade i bombdådet. Dessa personer antogs vara veteraner från South Armagh, men polisen hade inte lyckats samla ihop tillräckligt med bevis för att få dem dömda i domstol (Tendler 1998, Campbell 1998). I förhör med polisen erkände en annan man att han tillverkat sprängämnen till ett tjugotal bomber, däribland Docklandsbomben. Bomben som exploderade i Docklands skulle ha konstruerats i ett skjul 200 meter söder om gränsen mellan Republiken Irland och Nordirland. Mannen ansågs skyldig till mord på tre människor och dömdes till tre livstidsstraff. Hans dom överklagades dock till Northern Ireland Court of Appeal, där han frikändes på grund av att polisförhören inte ansågs ha gått rätt till (Taylor, P. 2001: 356–357). James McArdle frigavs sommaren 2000, som en följd av fredsöverenskommelsen *the Good Friday Agreement*, något som väckte stor upprördhet (Mullin 2000a, b).

6.5.2 Ealing

Den 3 november 2001 genomfördes ännu ett sprängattentat, den här gången i Birmingham. Också den här gången användes en bilbomb. Till skillnad från tidigare attentat exploderade bara delar av bomben, vilket gjorde att polisen kunde hitta föremål som visade sig vara värdefulla i utredningen. Eftersom attentatet i Birmingham hade föregåtts av samma kodord, och eftersom en likadan timer och likadan sprängämnesblandning hade använts, utgick polisen tidigt ifrån att det var samma grupp som låg bakom (Durham 2004).

Så småningom kom ett samtal till polisens tipslinje som skulle visa sig intressant. Det kom från en kvinna i nordöstra London, nära området där Saaben hade köpts. Hon sa att hon trodde att några irländare hade bott i närheten av henne (Sheehan och Ryder 2001). I november 2001 undersökte tulltjänstemän en jordbruksfastighet nära Leeds. De var på jakt efter dieselsmugglare, men hittade dokument som tydde på att de som bodde i huset hade kopplingar till terrorism. I jordbruksfastigheten och ett annat hus, en knapp kilometer bort, hittades en handgranat, en revolver samt detonatorer till bomber; likadana detonatorer som använts vid attentaten i London och Birmingham 2000 och 2001. Fingeravtryck till fem män hittades i ett av husen. Inom 24 timmar hade en man gripits i Liverpools hamn när han var på väg att lämna landet, medan en annan man greps i en lägenhet i norra London. Polisen fick tips om en adress i Edmonton, i nordöstra London. Det visade sig att kvinnan som ringde in tipset till polisen hade rätt, och att flera personer med koppling till den Saab som lastats med sprängämnen hade bott i ett

hus i stadsdelen. Senare samma månad greps ytterligare tre män, misstänkta för inblandning i terrordåden. Säkerhetstjänsten MI5 samt Special Branch från *Metropolitan Police* deltog i planeringen av insatserna, som sedan genomfördes av anti-terroriststyrkor från SO19 (Dodd 2001b, Tandler 2001, Tandler 2003).

Fyra av de misstänkta åtalades i maj 2002, medan den femte åtalades i juli samma år. Männen var mellan 17 och 32 år gamla när dådet i Ealing utfördes. De härstammar från Nordirland, tre av dem från gränstrakterna till Republiken Irland. Männen hade alla tidigare blivit dömda för brott, från fortkörning till misshandel, men de hade inte tidigare dömts för brott med anknytning till terrorism. Säkerhetstjänsten hade samarbetat med både den brittiska och den irländska polisen under den omfattande förundersökningen. I januari 2003 inleddes rättegången mot de fem männen. Åklagarens bevisning bestod exempelvis av fingeravtryck, listor med samtal och SMS från mobiltelefoner, liksom DNA-spår. Vid attentatet i Birmingham hade polisen hittat en fleecetröja. Fibrer från tröjan kunde sedan knytas till flera av de inblandade, och blev ett viktigt bevis i rättegången. Två av de åtalade hade erkänt sig skyldiga innan rättegången påbörjades. I april 2003 föll domarna mot de fem åtalade, efter en elva veckor lång rättegång. De dömdes till mellan 16 och 22 års fängelse, för attentaten mot BBC i mars 2001, samt dem som utfördes i Ealing och i Birmingham, också de 2001 (Hopkins 2003, Tandler 2003, Durham 2004).

7. Tematisk analys

I denna studie begränsas analysen till fyra teman, a) krisberedskap, krisförebyggande arbete och lindrande åtgärder, b) problempception och probleminramning (*framing*), c) värdekonflikter och d) (symboliskt) ledarskap. Orsaken till det är dels att dessa områden är de mest aktuella i de studerade kriserna, dels att en av målsättningarna med studien är att försöka göra en mer djuplodande analys, framför att göra en bredare analys med fler teman.

Krisberedskap, krisförebyggande arbete och lindrande åtgärder studeras bland annat för att när terrorister väl är på väg att genomföra ett attentat, är det mycket svårt att hindra dem. Vidare torde både mental beredskap och praktiska förberedelser vara av vikt för att möta och hantera terrorism. Problempception och probleminramning (*framing*) analyseras för att detta tycks vara av avgörande betydelse för hur bombattentaten hanterades; polisen verkade exempelvis i stor utsträckning förlita sig på tidigare erfarenheter när den reagerade på förvarningar om att bomber hade placerats ut. Värdekonflikter uppstår ofta i kriser där räddningspersonalens säkerhet måste ställas mot medborgarnas trygghet. De symboliska aspekterna av ledarskap är viktiga i all krishantering, och kanske särskilt betydelsefulla i en långvarig konflikt som den nordirländska. Både terroristgrupperna, den brittiska regeringen och massmedierna använder sig i stor utsträckning av symboler när olika platser angrips av terrorister, när förtroendet för den politiska ledningen ska återupprättas och när skulden för fredsprocessens sammanbrott ska fördelas.

I analysen kommer bombdåden i Docklands och Ealing att jämföras med andra kriser som studerats av CRiSMART: Brändström 2001, Brändström m fl 2004, Deverell 2003, Deverell 2004, Hagström och Sundelius 2001, Hansén och Stern 2001, Larsson 2004, Nohrstedt 2001, Sundelius och Stern med Bynander 1997. Dessa fallstudier spänner från elavbrott och flygplanskrascher till kidnappningar och statsministermord. Fallen liknar således inte nödvändigtvis varandra till det yttre. Därigenom borde det vara möjligt att se om samma slags dilemma uppstår inom till synes skilda områden. En vanlig iakttagelse inom krishanteringsforskning är att kriser å ena sidan har många unika egenskaper, som skiljer dem från andra kriser, men att det samtidigt ofta finns gemensamma drag också mellan kriser som utspelas inom olika kontexter; militära såväl som civila, internationella som nationella (Sundelius och Stern med Bynander, 1997 s 50–51, 137, Brändström m fl 2004).

Genom att jämföra med andra studier sätts de aktuella fallen också in i en vidare kontext av kriser; attentaten i Docklands och Ealing ställs därför inte bara jämte kriser inom polissektorn. Vidare borde det, genom att jämföra med andra fall, gå att öka möjligheten att validera slutsatserna från hanteringen av Docklands- och Ealingattentaten; Om liknande iakttagelser finns i flera fallstudier, ökar sannolikheten att de kan vara av mer generell karaktär, snarare än något som bara gäller för det enskilda fallet. Detta borde tydliggöras om iakttagelserna går att göra också angående fall som är olika varandra.

7.1 Krisberedskap, krisförebyggande arbete och lindrande åtgärder

7.1.1 Krisförebyggande arbete

Som ett exempel på hur svår terrorism kan vara att förebygga tjänar PIRA:s uttalande efter att man försökt döda den dåvarande brittiska premiärministern Margareth Thatcher i Brighton 1984. Försöket misslyckades, vilket kommenterades av PIRA med: ”Today we were unlucky, but remember we only have to be lucky once. You will have to be lucky always.” (Taylor, P. 2002, s 265). Citatet belyser svårigheten för polisen att veta var, när och hur terrorister kommer att slå till. Initiativet ligger till stor del hos terroristerna. Går det ändå att tala om krisförebyggande arbete när det gäller kontraterrorism?

Kontraterrorism sägs ofta till stor del vara en fråga om förebyggande arbete; när en terroristorganisation väl håller på att utföra ett attentat är det svårt att hindra den. Det är även vanligt att peka på vikten av att komma åt terrorismens rötter.¹⁹ Arbetet med att förhindra och försvåra terrorism i den nordirländska konflikten skulle i vid mening kunna sägas gälla många, kanske till och med flertalet politikområden. Givet att man betraktar exempelvis diskriminering i skolor och på arbetsplatser som en potentiell grogrund för terrorism, blir kontraterrorism också ett arbetsområde för utbildningsministern. Att analysera alla politikområden som potentiella exempel på förebyggande arbete blir dock alltför brett för den här studien. Fallstudien är istället inriktad på att belysa polisens arbete.

Det kan ses som en definitionsfråga om polisens kontraterrorismarbete ska ses som krisförebyggande. När underrättelsetjänst och polisarbete leder till att terrorister kan gripas innan de utför ett planerat terroråd, blir det i en mening förebyggande arbete. Då polisens arbete ef-

¹⁹ Se exempelvis Horgan 2003 och Atran 2004 för en diskussion om några av terrorismens orsaker, samt om och hur terror kan förebyggas.

ter ett bombattentat studeras, handlar det däremot i första hand om reaktivt och inte preventivt arbete. Om polisen lyckas gripa de skyldiga till ett bombattentat, kanske polisen lyckas hindra samma person eller samma grupp att utföra nya attentat, och därigenom kan också detta ses som ett i viss mening förebyggande arbete. Ett exempel på detta är att när polisen grep de misstänkta terroristerna bakom bombattentatet i Ealing, hittades samtidigt utrustning till flera andra bomber. Därigenom kunde polisen förmodligen förhindra kommande bombattentat. Andra exempel på förebyggande åtgärder är vägspärrar, övervakningskameror, skydd av offentliga byggnader och underrättelseutbyte.

Ender och Kim (1988) beskriver några av svårigheterna med att införa åtgärder för att förebygga kriser. Författarna är främst inriktade på naturkatastrofer, men deras ansatser tycks gå att applicera inom många "krisområden". En svårighet är, enligt författarna, att ansvaret för krislindrande åtgärder ofta är spritt på många organisatoriska områden och nivåer. Författarna exemplifierar med amerikanska förhållanden; bland annat finns den statliga, den delstatliga respektive stadsnivån, dels finns de många olika organisationer och myndigheter som ska agera vid en kris, exempelvis polis och brandkår. Genom att ansvaret fördelas på så många aktörer och nivåer, menar författarna att aktörerna kan sätta upp sina egna system för krishantering och får ta ansvar för helheten. Naturligtvis prioriterar också olika myndigheter olika områden, vilket kan leda till att aktörernas kapacitet skiljer sig åt (Ender och Kim, 1988, s 68–69). De många olika radiosystem som används av polis, räddningstjänst och ambulans i Sverige kan ses som ett exempel på detta, vilket vid flera tillfällen har orsakat kommunikationssvårigheter, både inom och mellan "blåljusmyndigheterna".²⁰

Något som också skulle kunna exemplifiera utspritt ansvar och aktörer som agerar efter eget huvud är det engelska polisväsendet, där ett 50-tal självständiga regionala polismyndigheter finns, men formellt sett inget nationellt organ för att styra dessa polismyndigheter. I praktiken har dock *Metropolitan Police* i London getts en roll som nationellt stöd, i kraft av sin storlek och sin expertis. Några av de svårigheter som Ender och Kim pekar på kanske man har lyckats undvika i England, genom att inrätta särskilda avdelningar för exempelvis terroristbekämpning. Genom ha en enhet som SO13, som dels agerar i London, dels fungerar i en rådgivande funktion för andra delar av landet, har man samlat personal, chefer, och kunskap inom en avdelning, istället för att

²⁰ Exempelvis vid polismorden i Malexander 1999 och Göteborgskravallerna 2001. Efter nästan tio års utredande har anskaffningen påbörjats av det nya kommunikationssystemet RAKEL/TETRA som ska användas av polis, ambulans och brandkår gemensamt. Systemet tas i bruk 2006–2010 (SOU 2002:122, s 726–729, KBM 2005).

ha det polisiära ansvaret för kontraterrorism utspritt på många nivåer.²¹ Förmodligen blir också risken mindre att området kontraterrorism prioriteras olika i olika polismyndigheter, vilket hade kunnat vara fallet om ansvarsområdet varit spritt över landet, i stället för att, som nu, vara samlat på ett ställe. (Däremot kan ju fortfarande SO13 som avdelning drabbas av nedprioriteringar.)

Utredare från SO13 arbetade både i Nordirland och över stora delar av England, när de letade spår efter terroristerna som utfört attentatet i Docklands. Trots att exempelvis lokal polis och militär deltog i arbetet var det fortfarande SO13 som både utförde de tekniska undersökningarna på plats och höll i det övergripande ansvaret för förundersökningen efter attentatet. Samma förhållande gällde utredningen efter attentatet i Ealing, som bland annat involverade det brittiska tullverket, den irländska, liksom den nordirländska polisen, säkerhetstjänst, och inte minst, flera olika polismyndigheter i England. Utredningen genomfördes även vid det tillfället spridd i såväl geografisk som organisatorisk bemärkelse. Samtidigt var det personal från SO13 som skötte stora delar av utredningsarbetet. SO13 hade även det övergripande ansvaret. Detta skulle kunna ses som ännu ett exempel på att man hållit kontrollen över stora delar av utredningen inom en avgränsad del av polisen, och därigenom kanske lyckas undvika den konkurrens om resurser och uppmärksamhet, som Ender och Kim beskriver.

Ender och Kim beskriver ett annat problem, som torde gälla generellt för många politikområden, däribland krishantering: Det är lättare och mer tilltalande för politiska beslutsfattare att koncentrera sig på områden som är vardagliga och ger resultat under den innevarande mandatperioden, än hypotetiska risker för kriser som kan uppstå långt in i framtiden. Författarna jämför här de politiska makthavarna i Kalifornien och deras intresse för potentiella jordbävningar med trafikplanering och konstaterar: "Seismic safety is not a popular political issue, and most local elected officials do not want to hear about it." (Ender och Kim 1988, s 74). Oro för jordbävningar leder inte till bildande av några intresseföreningar som kan utgöra påtryckningsgrupper under valrörelser. Lokala politiska beslutsfattare anser inte heller, enligt författarna, att väljarna intresserar sig för skydd mot jordbävningar. Därmed saknas incitament för politikerna att bry sig om jordbävningar; varken belöningar eller bestraffningar väntar den som engagerar sig inom området, respektive låter bli att engagera sig (Ender och Kim 1988, s 77). Förmodligen pekar därmed författarna på ett vanligt fenomen inom krishantering (och politik i stort): De frågor som är svåra att vinna eller förlora val på prioriteras lägre, även om de "egentligen" är viktiga.

²¹ Till detta kommer bland annat säkerhetstjänsten MI5 och underrättelsetjänsten MI6.

Detta skulle kunna kontrasteras mot terrorism, som är en fråga som sedan terrorattentaten i USA 2001 har fått stor uppmärksamhet. I länder som känner sig utsatta för terroristhotet verkar det vara politiskt svårt att inte ta det på allvar. Om jordbävningar, enligt Ender och Kim, är en ickefråga i Kalifornien, har terrorism blivit en fråga där väljarna bestraffar den som anses göra fel. Det spanska valet under våren 2004 kan ses som ett exempel på detta, där de spanska väljarna anses ha röstat bort den sittande regeringen bland annat på grund av dess hantering av bombattentaten mot pendeltågen i Madrid samma vår (Crawford 2004).

Efter bombattentatet i Docklands 1996 uttalades snabbt fördömanden från både den brittiske premiärministern och den amerikanske presidenten, medan representanter för Sinn Fein, det parti som anses stå PIRA nära, uttryckte besvikelse (Watt, m fl, 1996). Det snabba politiska positionerandet efter attentatet pekar på hur känsligt ämnet terrorism är i Storbritannien. Vad säger händelsen om krisberedskap? Här är det återigen frågan om hur man ser på polisens arbete med kontraterroism; är det mestadels fråga om reaktivt arbete, eller är det även preventivt?

Även om det är svårt att peka på betydelsen av ett enskilt attentat, har den samlade erfarenheten av terrorism i Storbritannien lett till att polisen inrättat särskilda avdelningar för terroristbekämpning, att man fått extra tillskott av budgetmedel,²² att vanlig polis övas i hur den ska uppträda vid ett bombdåd, att mängder med övervakningskameror monterats upp och så vidare. Åtgärderna kan ses som resultat av politiska prioriteringar, där terrorism lyfts fram som en viktig fråga. Således tycks terrorism i Storbritannien vara motsatsen till den "ickefråga" Ender och Kim anser jordbävningar vara i USA. Det går samtidigt naturligtvis att fråga sig i vilken utsträckning det finns ett genuint intresse för terrorbekämpning från politiska makthavares sida, eller om det mestadels är fråga om att visa att man bryr sig om terrorism i "tillräckligt" hög utsträckning för att inte straffas för det vid valurnorna.

Ender och Kim argumenterar, trots sin pessimism avseende intresset för att förebygga naturkatastrofer, i grunden för att det går att förebygga och lindra kriser och naturkatastrofer. Den uppfattning som Aaron Wildavsky för fram i *Searching for safety* (1989) skiljer sig något från detta. Han menar att vi inte kan förebygga alla risker och om vi försöker skapa ett extremt säkert samhälle som genom sin robusthet förebygger eller motstår kriser, kommer vi också att offra mycket, såsom bekvämlighet och ekonomisk utveckling. Då nya tekniska system tas fram och börjar införas, ställs ofta krav på att de ska vara idiotsäkra.

²² Exempelvis fick Metropolitan Police 49 miljoner £ extra 2002/2003, öronmärkta för terroristbekämpning, och 62 miljoner £ extra för 2003/2004, i samma syfte (Home Office 2003).

Wildavsky hävdar att om samma krav hade ställts på exempelvis elektricitet eller vaccin hade dessa innovationer aldrig kommit till stånd. Komplexa tekniska system innehåller så pass många felkällor som inte går att förutse, utan som i stället måste hanteras efter hand som problem uppstår (Wildavsky 1989, s 1–38).

Om detta synsätt appliceras på hur bombattentat hanteras, eller hur kontraterrorism generellt fungerar, uppstår några intressanta frågeställningar: Är det möjligt att förebygga eller lindra bombattentat och terrorism, eller är det snarare något vi måste lära oss leva med, så gott det går? Vad gäller möjligheterna att förebygga terrorism kanske man bör skilja mellan det kort- och långsiktiga perspektivet. Om förhandlingarna i Nordirland fungerat bättre under 1995, kanske inte attentatet i Docklands hade genomförts.

Å andra sidan krävs det inte särskilt många personer för att genomföra ett bombdåd, om de är tillräckligt beslutsamma. Ealing kan tjäna som exempel på detta. Terroristgruppen bakom dådet i Ealing, *Real IRA*, sägs ha ca 50 aktiva medlemmar, men har ändå vid relativt många tillfällen genomfört terrordåd (Evans, M. 2001). Således är det inte säkert att förebyggande försök hade varit tillräckliga. Det kortsiktiga perspektivet handlar bland annat om polis- och underrättelsearbetet tiden före den 9 februari 1996, respektive den 3 augusti 2001: Vid flera tillfällen har polisen hittat stora mängder sprängämnen i vapengömmor, och därmed kanske förhindrat ett kommande attentat. En annan typ av krislindrande åtgärder är att skärpa säkerheten kring potentiella terroristmål. Å andra sidan kanske det bara innebär att terroristerna väljer mindre skyddade mål. Många av de attentat som föregick bombdådet i Ealing, liksom själva bombningen av Ealing, genomfördes i förorter till London, där det finns färre övervakningskameror och vägspärrar, och där polisen är sämre förberedd på terrordåd (Durham 2004). Därför har det spekulerats i att terroristerna valde förorterna, exempelvis Ealing, framför Londons innerstad, som är mer välbevakad (Bowcott och Branigan 2001).

Resonemangen ovan skulle tala för att det går att försvåra terrordåd, exempelvis genom polisiära insatser och underrättelsearbete, men inte helt förhindra dem. Utifrån Wildavskys diskussion om de fördelar som går förlorade om samhället helt försöker förebygga risker, skulle man i så fall kunna argumentera för att ett samhälle som är helt ”terrorsäkert” samtidigt skulle ha många och stora nackdelar. Frihet, personlig integritet och rättssäkerhet är värden som då skulle kunna kringräddas. I tider av terrorattentat kan det vara svårt att argumentera för dessa värden, då de kan komma att ställas mot risken att människoliv går till spillo. Frågan är om det går att uppnå en avvägning som uppfattas som rimlig mellan kontraterrorism och öppenhet, frihet och integritet; många kommer att anse att för litet görs, medan andra tycker att in-

skränkningarna är för stora och att samhällets resurser borde läggas på annat.

7.1.2 Krisberedskap/lindrande åtgärder

Konflikten i Nordirland är 2005 inne på sitt 36:e år. Sedan tidigt 1970-tal har London drabbats av bombdåd inom denna konflikt, vilket givit Londonpolisen en omfattande erfarenhet av att hantera terrordåd. Således blir svaret ”ja” på frågan om krishanterarna och deras organisationer, i detta fall särskilda avdelningar inom den engelska polisen, har upplevt allvarliga kriser tidigare, såsom bombattentat. Enligt Stern och Sundelius (2002) är detta ett av tecknen på beredskap inför extraordinaära händelser.

Vid 1970-talets början sattes den avdelning upp, som idag kallas *Anti Terrorist Branch*, eller SO13. Genom att organisera en särskild avdelning, där personalen hela tiden arbetar inom samma specialiserade arbetsfält, borde dess kompetens bevaras och vidareutvecklas. Då de dessutom lämnar expertstöd och genomför utbildningar i flera andra länder, deltar de i ett kunskapsutbyte som även borde innebära att utländska erfarenheter kommer dem själva till del. Exempelvis har personal vid SO13 deltagit i arbetet efter terrordåden i USA den 11 september 2001, Istanbul, Saudiarabien och Marocko 2003 samt bombattentaten i Madrid 2004 (Clubb 2004, Durham 2004, Sloper 2004a). Personalen är där för att den på grund av sin gedigna erfarenhet av kontraterrorism kan ge stöd åt utredningarna, men samtidigt skaffar den sig naturligtvis ny erfarenhet. Förutom denna inriktning på ”internationell terrorism”, är man fortfarande starkt engagerad i den nordirländska terrorismen. Företrädare för bombdatacentret, som arbetar med att sammanställa och analysera data från bombdåd, besöker Nordirland varje månad (Mockett 2004). De desarmeringsexperter som polisen rekryterar, har alla tjänstgjort inom den brittiska armén i 22 år.²³ Under den tiden har de vanligen deltagit i diverse missioner och alla har tjänstgjort åtminstone en period (ett halvår) i Nordirland (Milnis 2004, Webster, D. 2004).

Det finns många andra tecken som visar på Londonpolisens beredskap för bombdåd. *Metropolitan Police* har en särskild bombskyddsenhet med desarmeringstekniker, med beredskap dygnet runt. Dessutom har varje stadsdel i London en polispatrull som enbart arbetar med bombdåd; den ska komma först till attentatsplatsen och göra en inledande bedömning av ett misstänkt föremål och övervaka arbetet med

²³ Storbritannien har yrkesförsvaret baserat på frivillighet. Soldaternas kontrakt löper på 4–22 år.

avspärrningar, tills desarmeringsexperterna kommer på plats (Milnis 2004, Webster, D. 2004). Alla poliser i London ska bära med sig en checklista som beskriver vad de ska göra om man får larm om ett förestående eller genomfört bombdåd, hur avspärrningar och utrymningar ska genomföras och hur pass omfattande avspärrningar ska vara beroende på de misstänkta föremålets storlek. *Metropolitan Police* ger således dels ”vanliga poliser” utbildning om hur de ska reagera vid hot om bombdåd. Det finns etablerade principer (*standard procedures*)²⁴ angående hur bomber ska hanteras, och vidare har olika typer av specialistenheter satts samman för både det praktiska handhavandet av terroråd och för utredningsarbetet efteråt. Till detta ska exempelvis under rättelse- och säkerhetstjänsternas arbete fogas.

En lång praktisk erfarenhet av terrorism, som dessutom ofta upplevts personligt av personalen genom att den deltagit i utredningar och avdelningar som arbetar med kontraterrorism dagligen, borde ha skapat ett klimat av en hög mental beredskap inför bombattentat på SO13. Det är svårt att argumentera för att ”det händer inte här”, i ett land som utsatts för terroråd under mer än 30 års tid. Faktorer som dessa tyder på en god beredskap inför kriser (Stern och Sundelius 2002), i detta fall bombattentat. Däremot är det naturligtvis svårt att fastslå hur pass hög den mentala beredskapen är och om den varierar mellan olika tillfällen; exempelvis pekar både intervjuer och tidningsartiklar på att polisen åtminstone inledningsvis blev överraskad av attentatet i Docklands. Kommentarer efter attentatet i Ealing pekade snarare på att det dådet var väntat, och bombexplosionen sattes snabbt i samband med tidigare attentat.

Bombattentatet i Docklands 1996 inträffade under en lugn period i den nordirländska konflikten. Den 17 månader långa vapenvilan tycks ha inneburit att invånarna i London inte var förberedda på terrorattentat. Larmer om ett förestående bombattentat verkar i stället ha mötts med misstro, ett tvivel som ledde till att människorna i Docklands utrymde ganska motvilligt (Millar, P. 1996). En källa inom säkerhetstjänsten, baserad i Nordirland, sa till *The Times*. ”We were taken completely by surprise. It is frantic at the moment.” (Watt och Tendler 1996). Samma överraskning tycks ha drabbat polisen, också på kontraterrorismroteln SO13: ”It came as a bit of a surprise for everybody, I have to say.” (Sloper 2004b). Trots detta anser inte Paul Sloper på SO13 att polisen var helt mentalt oförberedd, eller att man gjort avkall på sina rutiner för att hantera bombdåd. Tvärtom menar han att polisen följde sina rutiner mera noggrant vid Docklandsattentatet än an-

²⁴ Paul Sloper skiljer mellan *standard procedures*, som han menar är polisens mer övergripande, principiella riktlinjer för hur arbetet inom ett visst område ska bedrivas, och *standard operating procedures*, enligt honom militärens mer ickeflexibla rutiner och föreskrifter (Sloper 2004).

nars, just på grund av att dådet inträffade efter en lång tids lugn (Sloper 2004b).

Enligt Ian Smith på inrikesdepartementets *Terrorism and Protection Unit*, fanns en stark vilja att fredsprocessen skulle fungera. Han menar dock att man inte ”lade alla ägg i samma korg”, det vill säga utgick helt från att fredsförhandlingarna skulle lyckas. Det fanns, hävdar han, en insikt om att PIRA fortfarande utgjorde ett generellt hot, och kunde vara potentiellt farliga (Smith 2004). Det är förstås svårt att avgöra hur spridd denna beredskap inför eventuella bakslag var, kanske särskilt vad gäller den politiska sfären: Officiellt måste regeringsledamöter uttala stöd för fredsprocessen tills den dag den bryter samman helt och hållet, medan politiker och tjänstemän kanske samtidigt internt måste ha en hög medvetenhet om att exempelvis fredssamtal håller på att gå i stå.

En jämförelse kan göras med tunnelolyckan i österrikiska Kaprun 2000. En vagn i en bergbana fattade eld och 155 människor omkom. Allmänt verkar bergbanor ha ansetts som mycket säkra i Österrike och olyckan tycks ha kommit som en total överraskning för flertalet inblandade (Larsson 2004, s 37). Även attentatet i Docklands tycks ha varit en stor överraskning för såväl den politiska nivån, som underrättelse-tjänsten och de polisiära avdelningar som arbetar med kontraterrorism. Eftersom det hade rätt vapenvila i ett och ett halvt år och eftersom polisen inte nåddes av några signaler om att den var på väg att spricka, blev överraskningen särskilt stor. Storleken på bomben och den omfattande förödelsen den orsakade torde också ha bidragit till förvåningen. Känslan av överraskning var således stor både i Docklands och i Kaprun. I England förväntade polisen sig att den fredsprocess regeringen hade engagerat sig i skulle fortsätta. I Kaprun och kanske i stora delar av Österrike utgick invånare och turister från att det säkraste transportmedlet som fanns i drift inte skulle orsaka en stor olycka. Således verkar det i båda fallen finnas en inledande känsla av chock och bestörtning. Ett klassiskt exempel på ”omöjliga kriser” som överraskar omgivningen är Titanics förlisning; det ”osänkbara” och för sin tid högteknologiska fartyget var utrustat med ett begränsat antal livbåtar eftersom det ansågs så säkert. På sin jungfruresa kolliderade Titanic med ett isberg och sjönk, varvid huvuddelen av passagerarna och besättningen omkom. Palmemordet kan ses som en svensk variant på samma tema; illusionen om folkhemmet Sverige som en skyddad del i en våldsamt omvärld krossades brutalt när statsministern sköts ner på öppen gata (Hansén och Hagström 2004, kapitel 7–8).

Här avviker bombdådet i Ealing från både attentatet i Docklands och branden i Kaprun: Bomben i Ealing hade föregåtts av flera liknande attentat under de föregående månaderna. Därför uppstod inte samma förvåning efter det mindre attentatet, som efter det större. Terrorgruppen *Real IRA* hade tidigare genomfört flera bombdåd i den brittiska huvud-

staden (liksom i Nordirland). Givetvis innebar dådet i Ealing däremot samma överraskning och skräck på det personliga och det lokala planet; naturligtvis hade varken Londonpolisen eller invånarna i Ealing förväntat sig att ett sprängattentat skulle inträffa där och då. På så sätt liknar alla tre händelserna varandra. För de närmast inblandade är det (oftast) en total överraskning.

Det finns naturligtvis även olikheter mellan Kaprun, Docklands och Ealing. Även om överraskningen i Storbritannien var stor efter bombdådet i Docklands, hade polisen förmodligen en annan beredskap för att terrordåd skulle kunna inträffa. Det hade hänt så många gånger tidigare, att Londons invånare inte skulle kunna räkna med att vara förskonade för all framtid. Förvåningen gällde nog snarare tidpunkten och attentatets omfattning, än att terrordåd över lag inträffar. Något som däremot tycks vara lika i både Kaprun och Docklands är "blåljusfunktionernas" förberedelser. I Kaprun hade räddningstjänsten personliga erfarenheter från en annan nyligen inträffad tunnelolycka, och att det fanns en generell risk för bränder i tunnlar var allmänt känt (Larsson 2004, s 37). Under och efter Docklandsattentatet visade sig samma erfarenhet; många av de poliser som hanterade dådet och utredningen efteråt hade personlig erfarenhet av flera av de tidigare stora bombdåden i London. Paul Sloper kommenterar arbetet: "It was easy, we just slotted into place. It was almost as if there hadn't been a break, like it hadn't been a ceasefire. We just slotted into standard procedures and got on with it. Yes, it was good." (Sloper 2004b). Trots dessa tecken på liknande mental förberedelse i London och Kaprun, skilde sig hanteringen av de båda händelserna åt; polisen i London blev förvarnad, och kunde därmed utrymma åtminstone de flesta utsatta människor innan bomben exploderade, medan räddningstjänsten i Kaprun av uppenbara skäl inte förvarnades, och fick en mycket svår uppgift.

Frågan om mental beredskap har också en parallell i en studie om när det svenska stridsflygplanet JAS39 Gripen kraschade i Stockholm 1993. De som planerade flyguppvisningen hade förutsett ett antal scenarier som skulle kunna inträffa, men inte det som faktiskt hände, att flygplanet störtade nära en folksamling. Däremot tycks en mer grundläggande insikt ha funnits om att haverier förekommer när nya flygplanstyper utprovas. Insikterna hade kanske till och med normaliserats och institutionaliserats inom grupperna som arbetade med utprovningen av det nya flygplanet (Brändström 2001, s 47–49). Detsamma skulle kunna sägas om bombattentatet i Docklands och Ealing. Att bombdåden inträffade vid de platser och tidpunkter som de gjorde kom antagligen som en överraskning för de flesta, en överraskning som kanske var extra tydlig när det gäller Docklands. Däremot verkar en mental beredskap ha funnits att Storbritannien i allmänhet, och London i synnerhet, skulle kunna utsättas för terroristattentat. Denna medvetenhet, förmodligen också institutionaliserad hos de särskilda kontraterroristavdelningarna

skapsluckor, bland annat personliga erfarenheter, kvalificerade gissningar från nyckelpersoner och *standard operating procedures*. Olika typer av analogier hjälper således beslutsfattarna att skapa klarhet i en osäker situation. Ett sätt att använda sig av analogier i kriser är för att ”diagnostisera” händelsen; definiera situationen, bedöma vad som står på spel och bedöma utsikterna till framgång (Brändström m fl 2004, s 193–194). Detta påminner om Londonpolisens arbete vid bombattentaten.

I både Docklands- och Ealingattentaten har polisen således i stor utsträckning använt sig av tidigare erfarenheter; utifrån hur terrorister tidigare har varnat om bombattentat avgör polisen dels om man ska ta varningen på allvar, dels hur stor insats som behöver göras; sedan tidigare attentat känner polisen till den ödesdigra innebörden av frasen ”a massive bomb”. I Docklands innebar uttrycket att polisen snabbt kunde hitta det de letade efter, då en stor bomb bara kan gömmas i större fordon. Ibland ges upplysningar i samband med varningen om hur lång tid polisen har på sig för att utrymma en plats innan bomben detonerar, men så var inte fallet i Docklands eller Ealing. En typ av analogi som kan hjälpa till att vägleda polisen är de timers som terroristerna använder. Om en grupp ur en terrororganisation genomför flera terroristattentat, använder de ofta samma sorts timer, vilket gör att polisen efter det första attentatet har en uppfattning om ungefär hur lång tid man har på sig (Mockett 2004). Eftersom attentatet i Docklands var det första efter en lång vapenvila, kunde polisen dock inte luta sig mot informationen om hurdan timer som senast användes. I Ealing var tvärt emot polisens erfarenheter sedan tidigare en smula missvisande; den bilbomb som hade placerats ut vid BBC på våren 2001 hade föregåtts av en precis varning och polisen hade fått gott om tid på sig (Durham 2004). Det är svårt att säga hur mycket polisen utgick från detta attentat i sitt beslutsfattande under Ealingdådet, respektive hur mycket den lutade sig mot den samlade erfarenhet den hade av bombdåd. Vid båda attentaten fick polisen sådan information att den, givet sin tidigare kunskap, beslöt att ta hoten på allvar.

Det kan vara intressant att jämföra med reaktionen hos aktörer vid andra kriser, när de för första gången får information som tyder på att något har gått fel. I Stockholmsförorten Kista inträffade två omfattande strömavbrott med 14 månaders mellanrum. Det andra avbrottet ägde rum år 2002. De första tecknen på att något inte stod rätt till liknade händelseförloppet ett drygt år tidigare. Trots detta hanterades avbrottet enligt rutin; personalen utgick ifrån att det inte var en större störning, varför exempelvis brandkåren inte larmades omgående (Deverell 2004, s 62). Detta kan kontrasteras mot att Londonpolisen hade fått poliser på plats vid båda bombattentaten några minuter efter det att polisen nåtts av larmet. Det korta tidsförloppet tyder på att polisen tog hotet på allvar, snabbare än elbolaget Birka Energis tekniker i Kista. Det kan

tyckas självklart att polisen i London gjorde den bedömningen; polisen riskerade många människoliv genom att dröja med beslut och Londonpolisen hade många tidigare erfarenheter av terroristdåd. Samtidigt får den många falska bombhot och varningen som föregick Docklandsbomben kom efter en lång period av vapenvila. Det är således inte givet att Londonpolisen skulle reagera så snabbt som man gjorde.

Ett annat exempel på analogiska resonemang i inledningen av en kris är hur den svenska militären hanterade den misstänkta ubåtskränkning i Hårsfjärden 1982. Här verkar marinen ha lutat sig tungt mot de föregående årens erfarenheter när de bestämde sig för hur hotet skulle hanteras. Brändström m fl benämner erfarenheterna som något som omvandlats till *standard operating procedures*; kvarhållande, militär kraftsamling kring området och ett proaktivt förhållande till medierna, bland annat genom tidiga presskonferenser. Här användes analogierna, enligt författarna, som en repertoar för möjliga handlingsvägar (Brändström m fl 2004, s 204), en repertoar som tycks ha varit ganska styrd. Både den svenska militären och Londonpolisen är hierarkiska organisationer där beslutsfattandet omgärdas av bestämda ramar, något som kanske är en förutsättning för att organisationerna ska fungera under korta tidsförlopp. *Metropolitan Police* kunde i sin hantering av bombhoten i Docklands och Ealing utgå från flera decenniers erfarenheter av terrordåd. Därför är det troligt att de analogier och de rutiner som utvecklats för arbetet har prövats många gånger om. Arbetsmetoder har utvecklats och anpassats under lång tid (Sloper 2004a); giltiga analogier har därmed kunnat skiljas från sådana som lett polisen på fel spår. För den svenska militären var situationen i Hårsfjärden 1982 möjligen den omvända; marinen lutade sig tungt mot enskilda händelser under de föregående åren som, nu i efterhand, kanske mer ska ses som undantag än regler. De analogier som militären använde sig av erbjöd i så fall en repertoar som styrde militären mot ett antal handlingsalternativ särskilt lämpade just för de två tidigare ubåtskränkningarna, utan att militären övervägde huruvida analogierna var allmängiltiga eller ej.

Ett tredje exempel på analogiska resonemang i inledningen av en kris finns i Palmemordets tidiga efterspel. Den svenska statsministern Olof Palme sköts till döds den 28 februari 1986. Hans hustru, Lisbeth Palme, överlevde attentatet och pekade i ett första förhör under mordnatten ut den kroatiska separatist rörelsen Ustasja som möjliga förövare. I det första rikslarmet som sändes ut av polisen efterlystes två gärningsmän, som ansågs tillhöra Ustasja. Grunden för dessa misstankar var bland annat att Sverige vid flera tillfällen under 1970-talet varit utsatt för ”kroatisk” terrorism. En av de dömda för dessa terrordåd, Miro Barešić, satt i svenskt fängelse och hade flera gånger uttalat missnöje över hur hans nådeansökan behandlats av den svenska regeringen Palme. Mordnattens andra rikslarm, som sändes ut av polisen några timmar efter det första, innehöll till skillnad från det första inga uppgifter om

Ustasja. Delar av säkerhetspolisen SÄPO, stockholmspolisen och regeringen höll dock en tid fast vid att mordet kunde ha utförts av kroatiska separatister (Hansén och Stern 2001).

Både direkt efter mordet på Palme och när polisen i London nåddes av varningar om förestående bombdåd formades det tidiga tänkandet av referenser till tidigare händelser. Dessa jämförelser fick viss betydelse, i Ealing och Docklands avgörande betydelse, för polisens agerande timmarna efter att den hade nåtts av de första tecknen på att något var fel. I alla tre fallen användes historiska referenser när besluten formades. Lisbeth Palme mindes hur en Ustasjamedlem uttalat missnöje med hur hans ansökan om nåd behandlats och hos Londonpolisen fanns det många personer med erfarenheter av tidigare bombattentat. Uppenbarligen låg dessa erfarenheter nära till hands, trots att det före attentatet i Docklands hade rått vapenvila i 17 månader.

Vid alla tre händelserna togs de tidigare erfarenheterna på allvar, åtminstone inledningsvis. I Sverige skickades ett rikslarm ut, i London började polisen leta efter bilbomber och evakuera människor. Poängen här är inte att avgöra om det var rätt eller fel åtgärder som vidtogs, utan snarare att peka på hur betydelsefulla analogiska resonemang och tidigare erfarenheter blev i situationer med bristande information, där beslutsfattarna agerade under stark tidspress. I Stockholm ansåg sig inte polisen hinna invänta mer information för ett bättre beslutsunderlag, utan gick ut med ett rikslarm om två gärningsmän, tillhörande Ustasja. Kanske riskerade polisen att gärningsmännen skulle hinna lämna landet om inte snabba beslut togs. I Ealing och Docklands visste polisen att många människors liv stod på spel och valde därför att agera utifrån den knapphändiga information de hade fått. I efterhand verkar Londonpolisens erfarenheter ha lett dem rätt; i Ealing exploderade en bilbomb mindre än en halvtimme efter det att polisen fått varningen och i Docklands visade det sig att en mycket kraftig sprängladdning hade placerats ut, som orsakade omfattande förödelse när den exploderade.

7.2.2 *Analogier i efterspelet*

Också i ett senare skede av händelseförloppen i både Ealing och Docklands använde sig polisen av analogiska resonemang. Mycket tidigt pekades ”republikanska” terroristgrupper ut som skyldiga. I Docklands var inte detta särskilt kontroversiellt; nyhetsredaktioner i Republiken Irland hade nåtts av telefonsamtal med varningar om att vapenvilan var över redan innan explosionen inträffade. De som ringde betraktades uppenbarligen som trovärdiga, utifrån bland annat polisens och massmedias tidigare erfarenhet av nordirländsk terrorism. När attentatet sedan följde samma mönster som många tidigare bombdåd, bekräftades ana-

logierna. Möjligen var polisens och medias utpekande efter Ealing något mer kontroversiellt. Här fanns en mer vag varning, och inget tydligt ansvar för dådet togs efteråt. Ändå pekades terroristgruppen *Real IRA* ut som den som troligen låg bakom dådet, redan dagen efter att det inträffat (Lawless 2001, Fresco 2001). De analogiska resonemangen är här av retoriskt och rättfärdigande slag, samtidigt som analogierna underlättar en förståelse för vad som händer (Brändström m fl 2004, s 205–206); polistalesmän och politiska beslutsfattare gjorde kopplingar till tidigare, liknande attentat och rättfärdigade samtidigt sitt eget agerande.

Real IRA ansågs vara de ansvariga bakom attentatet mot BBC våren 2001. Dådet i Ealing liknade detta attentat på flera sätt; samma lösenord användes och en likadan bomb hade placerats i en bil. BBC-attentatet var dock inte den analogi som användes mest. I stället pekade både polisen och media på parallellerna mellan Ealing och Omagh. Attentatet i den nordirländska staden Omagh 1998 hade krävt 29 dödsoffer och 300 skadade. Det var därmed det största enskilda terroristdådet under hela den nordirländska konflikten. Polisen lyfte tidigt fram likheter mellan Omagh och Ealing; varningarna var diffusa och polisen visste därmed inte riktig vad man skulle leta efter. Detta menade polisen i sin tur berodde på att terroristerna inte brydde sig om ifall de orsakade dödsoffer: "This time, the call was very misleading. They didn't tell us exactly where it was, in the right location, which meant we had exactly the same situation as they caused in Omagh. Because they did the same there, the car was in a different location, to where they said it was. So now they are reckless. And we would say that they are determined in what they where doing" (Durham 2004).

De ofullständiga varningarna ledde till att polisen var osäker på hur man skulle utrymma det hotade området. Många av de människor som evakuerades i Omagh hamnade nära den bil där bomben var placerad, vilket orsakade ett stort antal dödsoffer. Det fanns alltså likheter mellan attentaten i Omagh och Ealing, men det finns förmodligen också andra förklaringar till valet av analogi. Parallellerna med Omagh är en analogi av retoriskt och rättfärdigande slag (Brändström m fl 2004); Efter som Omagh orsakade så många dödsoffer är det långtifrån ett neutralt jämförelseobjekt. Genom att referera till vad som hände i Omagh, försökte antagligen både press och polisen stigmatisera förövarna ytterligare. Den uppenbara analogin är att förövarna är hänsynslösa och att de inte bryr sig om människoliv; de placerar ut stora sprängladdningar på platser där många människor befinner sig och lämnar felaktiga eller ofullständiga förvarningar. Det finns även andra paralleller mellan de två dåden: *Real IRA* antas ha genomfört attentatet i Omagh för att visa att de motsatte sig *the Good Friday Agreement*. Genom att efter Ealing hänvisa till Omagh, kanske polisen och pressen ville understryka grup-

pens utanförskap och betona att flertalet andra terroristgrupper 2001, liksom 1998, hade anslutit sig till vapenvilan.

Efter flera bombattentat har det förekommit diskussioner om att polisen agerat motsägelsefullt och därmed utsatt människor för fara. Denna diskussion förekom också efter Docklands, Omagh och Ealing. Genom att tidigt och kraftfullt gå ut i media och peka ut *Real IRA* kanske polisen eftersträvade att ta initiativet och försöka minimera analogiska resonemang om bristande polisarbete. Med Omagh som symbol för hänsynslös terrorism, är det möjligt att polisen bidrog till att styra en sådan diskussion bort från sig själv.

7.2.3 *Improvisation eller rutiner?*

Ralph Lewis diskuterar beslutsfattande i krissituationer, något han beskriver som mer intuitivt och omdömesstyrt, snarare än vetenskapligt analytiskt. Orsakerna till att beslutsfattandet ser ut på detta sätt är bland annat att tidsbristen och oklarheterna i många krissituationer innebär att inte tillräckligt med tid och information finns för att fatta beslut i vanlig ordning. I stället för ett ”systematiserat” beslutsfattande, tenderar krisbeslutsfattande att präglas av ”trial-and-error”-processer, där beslutsfattarna prövar sig fram (Lewis 1988, s 173, se även Klein 1999). Sundelius och Stern med Bynander analyserar i *Krishantering på svenska* (1997) tre kriser som inträffat i Sverige. I alla tre fallen finns stora inslag av kreativt, improviserat beslutsfattande. Författarna drar slutsatsen att improvisation är vanligt och sannolikt nödvändigt vid kriser, eftersom befintliga planer inte ger tillräckligt underlag; allt kan inte förutses. Flexibilitet blir ett viktigt medel att möta de överraskningar som ofta uppträder i krissituationer. Författarna problematiserar dock även improvisation som metod. Då informationen under kriser ofta är bristfällig fattas beslut inte sällan på svaga grunder. Detta kan leda till oförutsedda och ibland katastrofala konsekvenser, eftersom beslutsfattarna inte närmare känner till de strukturer och sammanhang som de börjar påverka genom improviserade beslut. Författarna illustrerar problematiken med en händelse under ubåten U137:s grundstötning: en sjösäkerhetsinspektion krävdes av ubåten, vilket i sig sågs som ett väl-motiverat beslut. Detta fick dock flera oförutsedda följdverkningar, som tvingade fram ett antal revideringar av tidigare ståndpunkter, inklusive ett par hastiga regeringsbeslut (Sundelius och Stern med Bynander 1997, s 148–150, se även Boin m fl, kommande).

Vikten av improvisation vid krissituationer kan tyckas stå i stark kontrast till de rutiner som den engelska polisen arbetade utifrån vid bombdåden i Docklands och Ealing. De analogiska resonemang, diskuterade ovan, som verkar forma en stor del av den inledande krisrespon-

sen, kan även de tyckas innebära ett ganska strikt beslutsfattande, med litet utrymme för improvisation och flexibilitet. Polisen säger sig arbeta enligt *standard procedures*, i stället för militära *standard operating procedures*, som man menar är alltför strikta och inflexibla för att tillåta improvisation och eget beslutsfattande under tidspressade situationer. Polisens *standard procedures* beskrivs som en övergripande policy, en befintlig metod känd av alla, som har utvecklats under ett antal år. Dessutom betonas vikten av flexibelt beslutsfattande i tidskritiska situationer (Sloper 2004b). Detta kan ses som en insikt om att alltför strikt "standardisering" kan vara begränsande och (från terroristernas sida) förutsägbart, för att fungera. Kanske rutinerna därmed är tillräckligt flexibla för att fungera vid olika attentat; samma ramverk tycks ha fungerat både vid det stora och oväntade attentatet i Docklands, som i det mindre, mer väntade attentatet i Ealing. Dessutom kanske inte vikten av flexibilitet ska överdrivas; det är sannolikt så att polisens arbete med att spärra av och evakuera ett område är sig ganska likt vid olika tillfällen.

Mycket av arbetet efter det att Londonpolisen fått in ett bombhot man uppfattar som trovärdigt utförs enligt i förväg uppgjorda och inövade rutiner. Detta är förmodligen nödvändigt för att många personer ska kunna utföra koordinerat arbete under tidspress, oavsett om det rör sig om ett bombattentat eller något annat. Fördelarna av att improvisera måste vägas mot risken att polismännen inte vet hur och vad de ska göra. De checklistor alla Londonpoliser bär med sig, som ger information om hur de ska uppträda vid ett bomblarm, och den utbildning och information som många telefonister i större företag har fått för att kunna hantera ett telefonsamtal med ett bombhot (Sloper 2004b), kan ses som tecken på en "standardisering" av hur terror- och bombdåd hanteras. Ett annat område där bland annat analogier ligger till grund för polisens arbete, är hur stora områden som utryms vid ett bombhot. Om en misstänkt bomb är förvarad i en väska, spärras ett område av som är minst 100 meter runt bomben, medan en bomb i en mindre bil leder till minst 200 meters avspärrning, och en lastbilsburen bomb ger minst 400 meters avspärrning (Sloper 2004b).

Hanteringen ovan bygger på rutiner som vuxit fram under flera decenniers konflikt, rutiner som finjusterats efter större bombattentat. Därmed skulle man kunna argumentera för att rutinerna förutsätter mycket speciella omständigheter, som dels blir svåra att överföra till en annan kontext (självordsbombare, andra länder), men kanske också leder till att rutinerna blir så pass snäva att de blir begränsande om förutsättningarna ändras marginellt.

Uppenbarligen har delar av *Metropolitan Police*, som ofta hanterar kriser, valt att arbeta utifrån ganska strikta rutiner, framför improvisation och mer kreativt beslutsfattande. Företrädare för polisen betonar att krishantering kräver flexibilitet, men pekar samtidigt på hur viktigt

det var att följa standardprocedurerna under Docklandsattentatet. Samtidigt innehåller kriser stora element av osäkerhet, en osäkerhet som kan tänkas öka med improviserat beslutsfattande. För stora, hierarkiska organisationer som ofta har att hantera kriser kanske därför den nödvändiga flexibiliteten måste omgärdas av ganska strikta ramar som ger förutsägbarhet. På så sätt vet de inblandade aktörerna vad de kan förvänta sig från varandra, och inte minst viktigt, vad de inte kan förvänta sig.

7.3 Värdekonflikt

John Steinbruner skriver i *The Cybernetic Theory of Decision* (1974), att komplexa problem inom beslutsfattande bland annat innebär att två eller flera värden påverkas av beslutet, att det innebär ett nollsummespel, där beslutet kommer att gynna någon på någon annans bekostnad. För att åstadkomma en större förändring krävs resurser, exempelvis i form av tid, pengar, talang och politiskt handlingsutrymme. Om dessa resurser satsas för att uppnå ett visst mål, kan de inte samtidigt användas för att uppnå andra. Därför hamnar olika mål i konflikt med varandra och värdekonflikter uppstår. En annan orsak till att värdekonflikter kan uppstå, är att man för att uppnå vissa fördelar samtidigt kan orsaka förluster av andra värden. Steinbruner exemplifierar med att ett vägbygge för att uppnå värdet ökad framkomlighet riskerar att leda till sämre miljö (ett annat värde) för dem som bor nära vägen (Steinbruner 1974, s 16–17).

Barbara Farnham beskriver i *Roosevelt and the Munich Crisis* (1997) hur politiska beslutsfattare måste fundera på huruvida de beslut som övervägs kommer att vinna acceptans eller inte. Samtidigt som beslutsfattarna analyserar hur en viss händelse ska hanteras, undersöker de hur de beslut som föreslås kan komma att mottas av andra beslutsfattare. Denna dubbla inriktning, på både den händelse som har inträffat, samt på hur stora möjligheterna är att få acceptans för vissa beslut, gör att beslutsfattarna tvingas identifiera potentiella värdekonflikter. För att förstå hur besluten kan uppfattas av olika grupper och vilken acceptans de får, måste beslutsfattarna skaffa sig information om de värden som står på spel, dels för dem själva, dels för de grupper som kan komma att påverkas (Farnham 1997, s 27–28). Det kan tyckas uppenbart att politiska beslutsfattare undersöker vilken acceptans olika beslut kan tänkas få. Däremot lyfter sällan politikerna själva fram detta; i stället framställs det politiska arbetet som en strävan efter bästa möjliga beslut. En av Farnhams poänger är att hon visar att det inte är den ”bästa” lösningen som eftersträvas alla gånger, utan snarare den som möter minst motstånd, den som är mest acceptabel.

Farnham beskriver också hur politiker tenderar att försöka lösa värdekonflikter. Politikerna kan, tidigt i beslutsprocessen, sondera hur olika alternativ kan komma att mottas, de kan söka efter olika övergångslösningar, eller så kan de använda sig av olika sätt att öka acceptansen för kommande beslut (Farnham 1997, s 29f).

Irving Janis (1989) diskuterar också han olika avvägningar när beslut fattas. Egenintresse och principlösa handlingar styr i kampen mot rivaler inom byråkratierna, känslor, särskilt fruktan, tar överhanden och påverkar omdömet, medan ideologi, grupployaliteter och organisatoriska normer ger upphov till partiskhet. Enligt Janis utgör dessa överväganden kraftiga psykologiska begränsningar som påverkar beslutsfattandet. Högre makthavare kan därför fatta beslut samtidigt som de sneglar på vilka fördelar besluten ger i den byråkratiska maktkampen, eller rentav på personliga mål som inkomster och prestige, snarare än på organisationens bästa. Även Janis betonar att en annan faktor som styr beslutsfattandet är i vilken mån besluten kan nå acceptans; ibland är beslutet det näst bästa, men mest acceptabla, eftersom det bästa beslutet riskerar att möta för mycket motstånd. Detta även om det gäller en organisation i desperat behov av reformer. Samma slags avvägningar mellan olika värden kan krävas i in- och utrikespolitik; högkvalitativa beslut och problemlösning måste vägas mot begränsad tid och begränsad kunskap samt mot behovet av acceptans, konsensus och stöd, men även mot egocentriska begränsningar, såsom prestige, stress och självkänsla (Janis 1989, s 14–18).

7.3.1 *Värdekonflikter för terrorister*

Även terrorister kan tänkas stå inför ett slags värdekonflikter när de planerar sina attentat. På samma sätt som det kan vara svårt att göra en åtskillnad mellan strategiska och taktiska överväganden respektive värdekonflikter när det gäller politiska beslutsfattare, går det att tänka sig denna flytande gräns även när det gäller terrorister. Om det är som många forskare, poliser och journalister med lång erfarenhet av terrorism anser, att flera nordirländska terrorgrupper agerat utifrån principen om "tillräckligt" våld, är värdekonflikter en viktig bakgrund till det frekventa användandet av förvarningar inför attentat. Dessa förvarningar har vid många bombdåd, inklusive Docklands och Ealing, en avgörande betydelse för utgången.

Vid terrordåden i Docklands och i Ealing kan flera värdekonflikter spåras. En värdekonflikt som vid många tillfällen har varit avgörande för terrordåds utgång, är hur terroristgrupper värderar sitt rykte. Om sorgen om ryktet är vanligen ett av skälen till att de lämnar en förvarning inför bombdåd. Genom att utföra attentat kan terroristgrupperna

visa att de fortfarande är en betydande aktör i den nordirländska konflikten, samt påvisa missnöje med vapenvilor och dylikt. Precis som Steinbruner skriver, kan inte strävan efter ett mål, här att terrororganisationerna ska framstå som en betydelsefull aktör, innebära att de söker uppnå det målet utan att samtidigt överväga vilka andra mål som riskeras. Om PIRA i fallet med Docklandsattentatet bara hade velat visa missnöje med fredsprocessen, utan att ta hänsyn till att många människor riskerade att dödas, hade de samtidigt riskerat att bli av med mycket av sitt stöd bland ”republikanska” anhängare.

Under fredsprocessen 1994–1996 hade det som brukar betecknas som PIRA:s politiska gren, Sinn Fein, attraherat nya väljargrupper. Dessa grupper riskerade man att stöta bort genom attentat som orsakade ”alltför” många dödsoffer. Den nordirländske terroristforskaren James Dingley har beskrivit det som ”...one of the most important aspects of political-military terrorist strategy; that is, to use just enough violence to be known and feared, but not enough to invoke excessive counter-reaction.” (Dingley 2001).²⁶ Varningarna är något terroristerna senare kan hänvisa till för att visa för sina supportrar att de inte är hämningslösa eller (alltför) blodtörstiga. Eventuella offer kan sedan skyllas på polisen, för att polisen varit för långsam eller slarvig med avspärrningar och utrymningar. Attentat som har blivit blodiga, har i flera fall orsakat tydliga nedgångar i stödet för PIRA. Således är det tänkbart att värdekonflikten mellan att uppvisa ”tillräcklig” kraft, och orsaka största möjliga förödelse, respektive att få stöd från så många olika håll som möjligt, är en av orsakerna till att PIRA vid många bombattentat valt att ringa in förvarningar. Kännedomen om att terroristerna i viss mån måste ”begränsa” sig, är förmodligen också ett av skälen till att polisen litar på innehållet i de varningar den får (Taylor, P. 2001, s 348, Durham 2004, Sloper 2004a, Jane’s 2000).

En annan värdekonflikt som terroristgrupperna ställs inför är huruvida de ska genomföra en attack i London eller en i Nordirland. En vanlig kommentar är att ett bombattentat i London är värt tio i Nordirland; de är svårare att utföra och ger betydligt mera uppmärksamhet. Samtidigt innebär ett bombdåd i London en större risk för att skada utländska medborgare, exempelvis amerikaner, än om attentatet utförs i Belfast. Därigenom har grupperingarna riskerat det tidigare omfattande stödet från USA, kallat NORAID (Taylor, P. 2001, s 348, Durham 2004, Sloper 2004a).

²⁶ Situationen i Irak sedan 2003 har varit radikalt annorlunda. Terroristgrupper har här vid många tillfällen genomfört attentat med det uppenbara syftet att döda så många som möjligt. Vid många attentat har flertalet offer varit civila. Behöver inte terroristerna i Irak bry sig lika mycket om stödet från det övriga samhället, eller behöver de mörda så många fler oskyldiga för att bli ”tillräckligt kända och fruktade”? Möjligen räcker det för en del av terroristgrupperna i Irak att ha stöd endast av vissa delar av samhället.

De utbrytargrupper som på senare år har genomfört attentat tycks delvis ha andra motiv, exemplifierat med *Real IRA*:s attentat i Ealing. De är missnöjda med fredsprocessen, och visar detta genom att utföra terrordåd, men framförallt ägnar de sig åt organiserad brottslighet. Detta kanske kan förklara varför de är mindre beroende av stöd, eller åtminstone en ”passiv acceptans”, än PIRA. För dem gäller därför inte riktigt samma värdekonflikter, vilket skulle kunna förklara varför de vid flera tillfällen lämnat förvarningar som, åtminstone av polisen, upplevts som mindre exakta än vid tidigare sprängattentat. Samtidigt tyder det faktum att de överhuvudtaget lämnar varningar på att de är medvetna om riskerna med att orsaka ett stort antal dödsoffer.

7.3.2 Polisens konflikt – egen säkerhet/rädda liv

Även från den andra sidan, polisen, finns det värdekonflikter förknippade med användningen av förvarningar. Polisen måste å ena sidan ta förvarningar de uppfattar som seriösa på allvar. Den kan inte riskera människoliv och på sikt allmänhetens förtroende genom att uppfattas som att den struntar i varningar. Således måste polisen rycka ut, spärra av och evakuera, om den nås av trovärdiga varningar eller tips om förestående sprängattentat. Det finns å andra sidan risk för falsklarm och att terrorister kan lära sig hur polisen agerar. Att rycka ut ”i onödan” kan således kosta stora belopp för samhället, exempelvis om delar av en flygplats stängs igen, men även riskera livet på de polismän som rycker ut vid senare tillfällen. Att terrorister drar lärdomar av polisens agerande är en av orsakerna till att polisen vid bombningarna i Docklands och Ealing sökte efter flera sprängladdningar. Vid flera tillfällen i Nordirland har sprängladdningar placerats ut av terrorister vid de ställen som man antagit att polisen skulle samlas vid och skadat och dödat poliser och brandmän då de detonerat (Durham 2004, Sloper 2004b).

Vid bombattentaten i Docklands och Ealing stod polisens liv på spel vid flera tillfällen. Det var oklart för polisen när bomberna skulle explodera, vilket innebar att polisen inte kunde veta hur lång tid den hade på sig med utrymningsarbetet. Också här återfinns värdekonflikter: Om utrymningsarbetet pågår för länge, riskeras polismäns liv och hälsa. Om de tvärtom avbryter arbetet tidigt, eller inte inleder det alls, kan det innebära att många människor skadas eller dödas. Samma dilemma, men i större skala inträffade under attentaten i USA den 11 september 2001. Räddningstjänsten upprättade ledningscentraler i bottenvåningarna av de attackerade skyskraporna. När husen kollapsade döddes många brandmän och poliser under arbetet med att rädda människor ur de skadade byggnaderna (Boin, m fl, kommande).

Paul Sloper på *Metropolitan Police* kommenterade avvägningen mellan personlig säkerhet och att rädda liv:

You have to weigh up your personal ethos is that saving life, so you're going to move in. As a blue light response... As a police officer, ambulance personnel, fire officer you are there to save lives, and that's what you are going to do. It is easy to turn around and say, you know, you can see [people] dying 30 yards down the road, but 'now you can't get there, you've got to stop and think about what you do'. The personal nature is that you don't do that, and that you go on and do it... And sometimes it does have tragic consequences (Sloper 2004a).

Kanske kan ett "tveksamt" agerande från polisens sida i förlängningen leda till att polisens trovärdighet minskas. Förmodligen är det även så, att så länge polisen av allmänheten uppfattas göra sitt bästa för att skydda människoliv, har den allmänhetens sympatier på sin sida, även om människoliv går till spillo. Att flera poliser blev skadade vid båda bombningarna tyder på att den egna säkerheten prioriterades lägre än omsorgen om allmänheten, yrkespatos och polisens trovärdighet.

Det går att dra en parallell mellan polisens arbete under bombattentaten i Docklands och Ealing, respektive brandkårens arbete vid den kabelbrand som orsakade strömavbrottet i Kista 2001 (Deverell 2003, s 94). I båda fallen är det "blåljusmyndigheter" som arbetar för att lindra konsekvenserna av en allvarlig händelse. Omsorgen om poliser och brandmännens liv och hälsa ställdes mot behovet av att rädda människoliv och infrastruktur. Dessutom finns förmodligen en acceptans inom både polisen i London och brandkåren i Sverige att ta vissa risker för att genomföra sitt uppdrag. Det skulle kunna sägas vara en del av det yrkespatos som i olika utsträckning finns inom sådana yrkeskategorier. Dessutom är förmodligen allmänhetens förväntningar på "blåljusmyndigheterna" höga. Möjligen var dessa förväntningar högre i London 1996 och 2001, än i Kista 2001; rimligen trissas kraven upp när människoliv står på spel.

Ett tydligt exempel på när så är fallet, är diskoteksbranden i Göteborg 1998. Under kaotiska former försökte brandkår och ambulanspersonal rädda människor ur en brinnande byggnad, något som i sig är nog så farligt. I vissa fall förekom dessutom hot och våld mot räddningspersonalen, som därmed tvingades tänka än mer på sin egen säkerhet, än vad den ändå hade behövt i vanliga fall (Hagström och Sundelius 2001, s 53). Där, liksom vid bombattentaten i London, gällde värdekonflikten räddningspersonalens egen säkerhet i förhållande till uppgiften att försöka rädda liv. I både London och Göteborg fanns sannolikt också både en yrkeskultur och ett tryck från omgivningen som gjorde att räddningspersonalen tog stora risker. Denna yrkeskultur gör värdekonflikten både "inbyggd" och mindre synlig. Personalen förväntas ta vissa risker för att uppnå målen, samtidigt som risken därigenom blir mindre uppenbar för både räddningspersonalen själv och utomstående: Om

förväntningarna att ta vissa risker är något som ingår i jobbet, är det rimligen något som inte övervägs så noga i en krissituation, och något som inte heller utomstående funderar över. I stället krävs att poliser och brandmän ska ”göra sitt jobb”.

Det finns även en inbyggd värdekonflikt i polisens rutiner vid ett större bombdåd. Polisen upprättar då en framskjuten ledningsplats som man söker igenom för att förvissa sig om att det inte finns några bomber som är avsedda för polisen. De poliser som söker av ledningsplatsen kan inte samtidigt användas för att spärra av eller evakuera det hotade området. Således krockar här återigen behovet av polisens säkerhet och att rädda liv. Det finns förmodligen också bakomliggande skäl till denna prioritering. Det kanske är polisen som är det egentliga målet för terrorattentatet, vilket har varit fallet vid flera tillfällen i Nordirland (Durham 2004, Sloper 2004a). Detta innebär att området kring en eventuell ledningsplats kan vara nog så farligt som det område polisen rycker ut för att utrymma. Sedan finns också ett mer generellt övervägande; polisen och brandkårens måste kunna leda insatserna på ett ”tillräckligt” tryggt sätt, annars kan man riskera offer som en följd av dålig krishantering.

7.3.3 *Fångar släpps i förtid*

Det rättsliga efterspelet till attentatet i Docklands ger också exempel på värdekonflikter. James McArdle, en av dem som ansågs vara skyldig till attentatet, dömdes till 25 års fängelse. McArdle fälldes också för att ha deltagit i dödandet av flera brittiska soldater i Nordirland. Efter *the Good Friday Agreement* släpptes han fri, trots att han bara hade suttit ett och ett halvt år i fängelse. Exemplet visar på flera värdekonflikter. Det allmänna rättsmedvetandet, upprätthållandet av ett fungerande rättssamhälle, omsorg om offrens anhöriga och behovet av att visa att regeringen bekämpar terrorism är skäl som talar för att dömda mördare ska avtjäna sina straff. Behovet av att åstadkomma en fredlig lösning på konflikten i Nordirland, med det lidande den har förorsakat, talar å andra sidan för att smärtsamma kompromisser kan krävas.

En ledarartikel i den engelska dagstidningen *Independent* (2000) belyser dilemmat:

...[I]f somebody commits vile murder, he need only wait for a peace process to come along, whereupon he can be enveloped in congratulatory hugs by his friends and supporters – who appear to believe that killing innocent people is an acceptable way to behave. The relatives of those he killed, meanwhile, are doomed to live unhappily ever after. [...] None the less, it is also in the larger interest of peace and justice for all. Only through such painful steps does it become possible to contemplate long-term peace. [...] The Good Friday agreement allowed abnormality in search of a new normality.

The Times skrev (2000):

This bitter pill has been swallowed in the belief that without it there would not have been a political accord at all and another generation of murders would have made orphans and premature widows. This is not the most principled of arguments but it has undoubtedly had its practical benefits.

Frigivandet av de dömda terroristerna visar på de värdekonflikter Steinbrunner och Janis beskriver: Den brittiska regeringen frigav fångarna och gjorde därmed avkall på respekten för rättssamhället och andra värden som man brukar försvara. I handling värderade Londonregeringen en möjlig fred i den nordirländska konflikten högre än dessa värden. Uppenbarligen var detta inget beslut man fattade lättvindigt och det orsakade också häftig debatt. Händelsen belyser det som Steinbrunner skriver om att beslutsfattare för att uppnå ett värde ofta är tvungna att låta andra, likaledes viktiga, värden stå tillbaka.

En liknande avvägning tycks den svenska regeringen ha tvingats till när Daniel och Paulina Brolin kidnappades i Kaukasus 1998. Regeringen var å ena sidan angelägen om att få paret Brolin frisläppt välbefället, men kunde å andra sidan inte ge intryck av att vara alltför tillmötesgående gentemot kidnapparna. På kort sikt kunde en sådan inställning leda till att lösensumman höjdes, och kanske därigenom till och med göra att kidnappningen drog ut på tiden, medan den svenska regeringen mer långsiktigt hade att ta hänsyn till sitt internationella rykte (Nohrstedt 2001, s 55f, 62). Det kan också finnas en risk att den som visar sig tillmötesgående gentemot gisslantagare kommer att drabbas igen.

Den svenska regeringen ställdes inför avvägningen mellan omsorgen om enskilda medborgares liv i ett kort perspektiv, och Sveriges internationella renommé och Sveriges inställning till kidnappning och utpressning på längre sikt. På samma sätt hade den brittiska regeringen att göra avvägningen mellan en pragmatisk, men principiellt tveksam frigivning av dömda terrorister och de förmodade långsiktiga vinsterna i form av en (någorlunda) hållbar fred. I båda fallen präglas valsituationerna också av en betydande osäkerhet; de avvägningar som gjordes mellan olika mål, grundas till en stor del på förhoppningar om framtida ”vinster”. I Brolinfallet kunde inte den svenska regeringen veta om lösensumman skulle komma att höjas och frigivningen dra ut på tiden, som en följd av de åtgärder man vidtog. Regeringen kunde inte heller vara säker på att de kidnappade svenskarna överhuvudtaget skulle frigges. Ett än större osäkerhetsmoment när det gäller de värden som stod på spel var Sveriges internationella anseende och risken för att svenskar i framtiden skulle kidnappas, kanske som en följd av hur regeringen agerade i det aktuella fallet. Den brittiska regeringen kunde inte heller vara säker på att fredsöverenskommelsen och frigivandet av fångar

skulle leda till mindre våld i Nordirland; i stället kanske frigivandet skulle ses som en svaghet som kunde utnyttjas i framtiden.

Efterspelet till bombdådet i Docklands, när James McArdle frigavs, belyser också Farnhams teser om att politiska beslutsfattare inte enbart, eller kanske ens främst, inriktar sig på den aktuella händelsen när de överväger olika beslut, utan också huruvida besluten skulle kunna accepteras eller inte. I fallet med frigivandet av fångarna handlade det för den brittiska regeringen om en avvägning mellan så disparata grupper som anhöriga till terroristoffer respektive anhöriga och anhängare till de dömda terroristerna. För att få anhängarna till terrorgrupperna att acceptera en vapenvila, gick man med på frigivning av fångar; ett beslut som var djupt kontroversiellt. Dessa val och sökandet efter acceptans, formades under de fredsförhandlingar som avslutades i *the Good Friday Agreement* 1998. Enligt avtalet skulle fångar släppas efter att ha avtjänat två år av sitt straff. James McArdle, som fälldes för Docklandsattentatet, släpptes dock innan två år hade gått. McArdle fick sitt straff avkortat av den brittiske ministern för Nordirland, Peter Mandelson (Mullin 2000a).

Mandelson kommenterade beslutet att frige fångarna på följande sätt: "It's a difficult pill to swallow. The question is whether the peace we have, and it is admittedly an imperfect one, justifies the pain. If this helps to deliver peace in the long term, I believe this is justified." (Mullin 2000c). Därmed visade ministern på det moraliska dilemmat som det innebar att släppa fångarna. Han pekade också på de kompromisser som man varit tvungen till, men verkade ändå anse att det långsiktiga målet att avsluta konflikten i Nordirland, var värd den kortsiktiga, men svåra, uppoffringen att släppa fångarna. Samtidigt visade Mandelson på medvetenheten om hur allmänhetens acceptans inte var självklar; han sa att han hade önskat en mer ödmjuk inställning från de frigivna fångarnas sida. Få fångar gav uttryck för ånger, få beklagade de människor som hade drabbats (Mullin 2000c). Detta bidrog sannolikt inte till att frisläppandet accepterades av flera.

7.3.4 Utebliven värdekonflikt

Det kan också vara värt att belysa en värdekonflikt som "borde" ha uppstått, men som uteblev. Efter en krisartad händelse inträffar ofta motsättningar mellan att så snabbt som möjligt komma tillbaka till vardagen, respektive att vidta åtgärder som minskar risken för att samma skada ska återuppträffa. Efter elavbrottet i Kista stod denna motsättning mellan att så snabbt som möjligt få tillbaka strömmen, och få tunnelbanan att fungera, och att värna om de brandmän och elektriker som deltog i röjningsarbetet. Dessa arbetade i tunneln och kunde kanske råka

illa ut om strömmen slogs på innan reparationsarbetet var slutfört. Senare visade det sig att flera av dem som arbetade i tunneln hade andats in giftiga substanser (Deverell 2003, s 95–97). Det finns här tydliga paralleller till hur det brukar vara efter ett bombattentat i London; det uppstår då ofta ett starkt tryck från politiker och kommersiella intressen att ”återställa ordningen”.

Många bombattentat som har utförts i London har riktats mot känsliga delar av staden, såsom flygplatser, varuhus, shoppinggator och offentliga byggnader. Detta tolkas allmänt som ett försök att skapa kaos. För att visa på motsatsen, och inte låta terroristerna ”vinna en delseger”, har polisen ofta från politiska makthavares sida ombetts att skynda på med undersökningar. De som förlorar inkomster, till exempel för att gator hålls avspärrade eller delar av en flygplats är stängd, kräver också att verksamheten ska kunna återgå till det normala. Dessa krav hamnar då i konflikt med att polisen vill undersöka brottsplatsen så noggrant som möjligt. Genom att hitta delar av bomber, eller delar av de fordon som bomberna varit placerade i, har polisen vid flera tillfällen lyckats gripa förövarna. Detta har i sin tur i vissa fall lett till fler gripanden, och att en attentatsserie har upphört (Sloper 2004a, Durham 2004). Precis som var fallet i Kista, krockade alltså olika aktörers intressen med varandra. Dessa krockar skedde också internt, inom de inblandade organisationerna: samtidigt som exempelvis Birka energi ville få tillbaka strömmen så fort som möjligt, ville elbolaget även undvika risken för framtida strömavbrott, och därför få strömkablarna åtminstone tillräckligt säkra. På samma sätt vill de brittiska politikerna att polisen häver sina avspärrningar, men även att de genomför en noggrann undersökning. Möjligen ger sådant upphov till dubbla besked från beslutsfattarnas sida.

Det politiska tryck som tidigare uppstått vid så många bombattentat, uppstod dock inte efter dåden i Docklands och Ealing. Varför, kan man fråga sig, när så många faktorer fanns som brukar ligga till grund för värdekonflikten mellan att återställa och genomföra en noggrann polisundersökning? I Ealing framfördes vissa klagomål från lokala köpmän, men då detonationen hade varit förhållandevis liten, avslutade polisen de tekniska undersökningarna på platsen relativt snabbt. Därmed tycks inte något större tryck ha drabbat polisen. I Docklands, däremot, fanns många stora företag placerade, företag som förlorade stora belopp varje dag deras anställda inte kunde arbeta. På grund av den kraftiga explosionen höll polisen stora områden avspärrade under lång tid. Den tekniska undersökningen av platsen tog en vecka. Det fanns alltså faktorer som talade för att krav skulle framföras om att polisen skulle skynda på arbetet. Ett sådant tryck uppstod inte. Tvärtom, uppges att polisen efter bombattentatet i Docklands fick stort stöd från den högsta polisledningen och de politiska beslutsfattarna. Dessa krävde snarare att de ansvariga för bombdådet skulle gripas. Som tänkbara skäl till att inte de

vanliga politiska och kommersiella kraven framfördes anges att bomben hade varit så kraftig och orsakat så mycket skada, att det inte skulle vara fysiskt möjligt att snabbt återställa platsen. Dessutom var överraskningen stor att den långa vapenvilan hade brutits (Sloper 2004b). Den omtumlande händelsen gjorde det viktigare att spåra gärningsmännen, än att snabbt återställa attentatsplatsen till det normala.

7.3.5 Trygghet och integritet

En annan värdekonflikt är avvägningen mellan trygghet och integritet. En uppskattning gör gällande att över fyra miljoner övervakningskameror är uppmonterade i Storbritannien, och att en person som promenerar några timmar i London filmas av hundratals kameror. Efter båda de attentat som undersökts i den här studien har polisen i mycket stor utsträckning använt sig av filmer från övervakningskameror för att kartlägga terroristernas rörelser och binda dem vid brotten.

En jämförelse kan göras med mordet på den svenska utrikesministern Anna Lindh 2003. Lindh knivskars på varuhuset NK i centrala Stockholm, och i polisutredningen efteråt visade det sig att den misstänkte gärningsmannen hade fångats av flera övervakningskameror. Bilderna från kamerorna publicerades i massmedia när polisen sökte efter gärningsmannen, men användes även senare i polisens förundersökning, samt under rättegången (Polismyndigheten i Stockholms län 2003). Polisen i England kunde efter bombdåden använda kamerabilder från hela landet för att kartlägga terroristernas rörelser inför bombattentaten i Docklands och Ealing. Bilderna som användes under Lindhutredningen kom från varuhus i Stockholms centrala delar, och de togs under några eftermiddagstimmar. Gissningsvis hade gärningsmannen inte funnits på bild om han hade slagit till på någon mindre central plats. Då kanske polisen istället stått inför ungefär samma situation som efter Palmemordet. Statsminister Olof Palme mördades sent en februarikväll 1986, och dessutom långt innan övervakningskameror hade börjat användas i större skala. Således finns det vissa likheter mellan det svenska och de brittiska fallen, men likheterna beror nog snarare på tillfälligheter, i Lindhfallet att dådet utfördes mitt på dagen i ett stort varuhus. Användningen av övervakningskameror i Sverige respektive Storbritannien skiljer sig avsevärt åt.

7.4 Ledarskap

Ledarskap kan vara operativt eller symboliskt. Polisen svarade för den operativa ledningen under både attentatet i Docklands och det i Ealing. På grund av de korta tidsförloppen före attentaten var varken den politiska eller den departementala nivån delaktig i hanteringen (Smith 2004, Hunter 2004). Tiden därefter genomförde den politiska ledningen ett antal åtgärder av symbolisk natur, som kommer att analyseras här.

Symboliska redskap används av officiella företrädare för att forma hur en händelse tolkas och för att uppnå målsättningar; åtgärder som föredras av dessa beslutsfattare lyfts fram, medan alternativa tolkningar framställs som avvikande och märkliga (’t Hart 1993).

Genom att använda ett symboliskt och ofta dramatiskt språkbruk, såsom ”kriget mot narkotika” och ”kriget mot fattigdomen”, kan makthavare uppnå ett antal effekter. Dels förvandlas komplexa och teknokratiska sammanhang, ofta svårbegripliga för gemene man, till lättkommunicerade budskap som kan föras fram i media och i parlament, med allmänheten som en viktig målgrupp. Vidare kan detta symboliska språkbruk användas för att samla ett brett stöd för olika ståndpunkter och politiska initiativ. Ungefär samma användning av symbolism kan ses hos olika intressegrupper som står utanför den direkta politiska makten, då med liknande syfte: Att påverka makthavare, få genomslag i medierna och samla stöd (’t Hart 1993, Boin m fl, kommande). Ytterligare ett skäl att använda ett symboliskt och dramatiskt språkbruk är förmodligen att försvåra motstånd, och försätta politiska opponenter i en retoriskt svår situation – vem kan vara emot ett ”krig mot fattigdomen”?

Ett annat vanligt inslag i politik är att olika nyckelpersoner får personifiera en dramatisk händelse. Detta är ofta underkastat noggranna, oskrivna regler som anger tid, plats, form och klart definierade riktlinjer för vad som ska hända. Sådana händelser kan vara tal när en minister tillträder eller avgår, ett linjetal för att tillkännage eller förstärka en ny politisk inriktning eller officiella statsbesök. Sådana symboler och dramatiska händelser används för att forma och förmedla viktiga budskap. Målgruppen för budskapen är de som inte deltar i beslutsfattandet, det vill säga medborgarna/väljarna och budskapen som ska förmedlas handlar vanligen om att den politiska ordningen och stabiliteten bibehålls (’t Hart 1993, Boin m fl, kommande).

Inledningsvis i en kris förlorar ofta myndigheterna kontrollen över dramaturgin, eftersom de måste reagera på händelseutvecklingen, samtidigt som massmedierna betydligt snabbare och mer kraftfullt når ut till en masspublik (’t Hart 1993). Detta kunde ses både efter attentatet i Docklands 1996 och i Ealing 2001. Särskilt Docklandsbomben gav upphov till en omfattande rapportering i massmedia. Dådet i Ealing

kommenterades från polisens sida nästan uteslutande av presstalesmän och den högsta ansvariga chefen (se bland annat Hopkins 2001, Irish Times 2001 och Graves 2001). Detta är i enlighet med den utbildning personalen på *Metropolitan Police* får; reportrar ska hänvisas till medieavdelningen på New Scotland Yard (Sloper 2004a). Detta är en vanlig metod för att likrikta och begränsa den information som sprids under krisskedet, och kan ses som åtgärder från myndigheternas sida att ta tillbaka den kontroll de förlorat i det direkta efterspelet till attentatet (Boin m fl, kommande). Efter detta inledningsskede söker beslutsfattarna återvinna initiativet, och använder sig då av ett antal symboliska metoder.

7.4.1 *Ritualer för tillförsikt*

Tre dagar efter bombdådet i Docklands var det debatt i det brittiska parlamentets underhus. Premiärminister John Major försäkrade att han stod fast vid fredssträngningarna: "We are not at the end of the road for peace [...] If we are pushed back, we will start again. If we are pushed back again, we will start again. If we are pushed back a third time, we will start again." (Goodwin 1996). Major fick även stöd i sin hållning av partiledarna från både Labour och Liberaldemokraterna (Goodwin 1996). Debatten i parlamentet kan uppfattas som ett sätt att från den politiska nivån försöka ta tillbaka kontrollen över händelseutvecklingen; trots bombdådet som abrupt avslutade den långa vapenvilan skulle premiärministern visa att han stod fast vid en fredlig lösning; trots terroristernas svek fortsatte politiken på den inslagna linjen. Därmed faller agerandet väl in under det 't Hart kallar "ritualer för tillförsikt och renande" (*rituals for reassurance and purification*) ('t Hart 1993, Boin m fl, kommande).

Exempel på dessa ritualer kunde således ses dagarna närmast efter Docklandsattentatet och även i viss omfattning efter Ealing. Dagarna efter attentatet i Ealing handlade många kommentarer om att terroristgruppen *Real IRA* motsatte sig fredsavtalet, som så många andra grupperingar i den nordirländska konflikten följde. Att understryka hur politikerna efter Docklands skulle fortsätta på den sedan länge inslagna vägen (fredsprocessen) är ett sätt för dem att visa att de har kontroll, trots att motståndarsidan precis har genomfört ett omfattande attentat. Som 't Hart påpekar, kan det dock vara svårt att framstå som att man kontrollerar händelseutvecklingen, eftersom det då inte hade varit någon kris i första skedet. Att ledarna för oppositionspartierna dessutom gav Major stöd i hans uppfattning att fredsprocessen måste fortsätta, torde dock ha bidragit till att förstärka budskapet av att regeringen var i ledningen: Genom enigheten kunde premiärministern koncentrera sig

på att leda landet i en svår stund, och behövde inte ägna sig åt det som i sådana här sammanhang brukar kallas ”politiskt käbbel” (och annars kallas ”fri och öppen debatt”).

Att betona att fredsprocessen ska fortsätta kan även ses som en signal om att vilja gå till botten med problemet. En sådan vilja övergår inte sällan i syndabocksletande (’t Hart 1993). Sedan decennier tillbaka fanns en redan existerande fiende i den nordirländska konflikten; de republikanska terroristorganisationerna, främst representerade av PIRA. I efterspelet till bombattentaten i Docklands och Ealing var det därför uppenbart var de skyldiga skulle sökas, bland annat med tanke på tidigare attentat och de förvarningar som lämnats en kort stund före dåden. Från både de politiska och de polisiära nivåerna pekades denna fiende ut; efter Docklands PIRA och efter Ealing RIRA, den mindre utbrytargrupp som fortsatt genomföra terroristattentat. Mycket riktigt tog också PIRA på sig skulden till attentatet i Docklands (Stevenson 1996), medan RIRA däremot inte medgav ansvar för bomben i Ealing.

Efter attentatet i Docklands upprättade polis med automatvapen vägspärrar vid huvudlederna in mot Londons stadskärna. Betydligt fler poliser än vanligt patrullerade huvudstadens gator och i nordirländska städer blev brittiska armésoldater för första gången på många månader utkommenderade. Den närmaste tiden efter attentatet innebar hög arbetsbelastning för Londonpolisen. Några dagar efter Docklandsbomben, den 12 februari, kallades *Metropolitan Police*’s bombskyddsgrupp ut nästan hundra gånger för att undersöka misstänkta bomber (Burns 1996, August och Jenkins 1996). Den massiva polisnärvaron kan ses som praktiskt motiverade insatser för att försvåra ytterligare bombattentat, samtidigt som de möjliggör för eventuella vittnen att komma i kontakt med polisen för att lämna uppgifter. Åtgärderna har på samma gång inslag av symbolpolitik. De är ett sätt för den brittiska regeringen att visa handlingskraft och visa för medborgarna att man bryr sig om deras säkerhet och trygghet. Kriminologiska studier visar att en av de uppgifter människor anser viktigast för ordningsmakten, är en synlig närvaro på gator och torg, särskilt av poliser till fots (Johnston 2000, s 38–41). Det verkar rimligt att den brittiska regeringen och polisledningen resonerade på samma sätt efter attentatet i London; genom att öka den synliga närvaron av poliser i staden kunde beslutsfattarna sända snabba signaler till allmänheten om att man tog deras situation på allvar.

7.4.2 ”Motkontroll”

De symboliska åtgärderna för att (åter-)vinna medborgarnas förtroende kan dock motarbetas av motståndare till de politiska makthavarna.

PIRA:s kontakter med den brittiska pressen efter attentatet är ett exempel på den ”motkontroll” (*counter-control*) som grupper utanför myndigheternas kontroll försöker utöva för att tränga igenom den officiella versionen av en händelse (’t Hart 1993). I ett pressmeddelande hävdade PIRA att beslutet att på nytt genomföra terrordåd berodde på att den brittiska regeringen hade ägnat sig åt ”selfish party political and sectional interest” i stället för att bry sig om människorna i Irland (Watt och Tendler 1996). I det här fallet försökte terroristorganisationerna tränga igenom den officiella bilden av attentatet och dess bakgrund. Terroristerna visade sig ”ansvarsfulla” genom att ta på sig skulden för attentatet. De menade vidare att ”beklagiga skador” hade kunnat undvikas, om polisen bara hade skött sitt arbete (Irish Times 1996a). (Ett annat alternativ, som PIRA inte berörde, hade kunnat vara att inte spränga en bilbomb på över ett ton inne i en storstad).

Slutligen gav PIRA en alternativ bakgrund till sitt terrordåd: Organisationen hade iakttagit vapenvila under ett och ett halvt år, för att underlätta fredsprocessen. Trots detta hade, enligt PIRA, inga framsteg gjorts, och det var då meningslöst att hålla fred. ”Militära operationer” återupptogs därför i och med attentatet i Docklands (Watt och Tendler 1996). Således vill PIRA visa på en annan tolkning av terrordådet, och framförallt attentatets bakgrund, än den som förmedlas från officiellt håll. En terroristorganisation är, av uppenbara skäl, svår att kontrollera. Å andra sidan innebär särskilt en långt utdragen konflikt att terrorgrupper har stigmatiserats i den utsträckning att statsmakterna, de större massmedierna och en absolut majoritet av befolkningen är motståndare till dem. Således är det förmodligen svårare att utöva ”motkontroll” för PIRA, än för många andra grupperingar.

7.4.3 ”Ritualer av solidaritet”

’t Hart beskriver viktiga ”ritualer av solidaritet” bland annat som att viktiga offentliga personer besöker de platser och de offer som drabbats av den aktuella krisen: ”The symbolic nature of such a public display of compassion with those suffering hardship can hardly be under-estimated.” (’t Hart 1993). Att i stället för att visa medkänsla, uppvisa en mer traditionellt strikt ”statsmannamässig” inställning leder ofta till omfattande PR-problem och ibland till ifrågasättande av den politiska positionen. Enligt ’t Hart är medvetenheten om detta särskilt stor i Storbritannien, där premiärministrar och kungligheter ofta genomför besök vid platser där större olyckor eller terroristattentat har ägt rum, och där sådana symbolhandlingar har blivit starkt ritualiserade (’t Hart 1993).

Bombattentaten i London uppvisade flera exempel som understryker vikten av att visa solidaritet för makthavare. Inrikesminister Michael

Howard besökte attentatsplatsen i Docklands samt skadade på sjukhus dagen efter bombdådet (Independent on Sunday 1996a, b). En dag senare, den 11 februari, höll John Grieve presskonferens i Docklands. Grieve var vid tidpunkten nytillträdd chef för SO13, *Metropolitan Police's* avdelning för terrorbekämpning, och han höll presskonferensen vid attentatsplatsen "with glass still hanging from the windows of buildings nearby and with office fire alarms still ringing." (Campbell 1996). Prins Charles besökte platsen fyra dagar efter explosionen tillsammans med Paul Condon, chef för *Metropolitan Police* och John Grieve. Prinsen besökte ett sjukhus dit flera offer för attentatet hade förts, samt en polisstation, där han mötte poliser som deltagit i evakueringsarbetet (Jenkins 1996). Även i Ealing besökte företrädare för polisledningen attentatsplatsen. En vecka efter bombdådet höll Sir John Stevens, chef för *Metropolitan Police*, presskonferens stående bredvid bombkratern. Stevens sade sig vara "very confident" om att polisen skulle gripa de terrorister som utfört bombdådet: "Make no mistake about it, we will catch the people responsible for this wherever they are". Även Alan Fry, chef för SO13 vid tiden för Ealingattentatet, kom till attentatsplatsen (BBC 2001d). Då Storbritannien inte har någon Rikspolisstyrelse har den största polismyndigheten, *Metropolitan Police*, något av en särställning (se avsnitt 4.1.5). Därmed besöktes gatan i Ealing där bilbomben detonerade av två av de högsta cheferna för den engelska polisens kontraterrorism. I Ealing visades därmed både ritualer för tillförsikt och för solidaritet; polischeferna besökte attentatsplatsen och försäkrade samtidigt att förövarna skulle gripas.

Alltså visade först den ansvarige ministern upp sig på attentatsplatsen i Docklands. Sedan gav en av de högsta företrädarna för det brittiska kungahuset uttryck för medkänsla med de drabbade, rimligen efter att ha samrått med den brittiske premiärministern. Att chefen för den avdelning som hade hand om brottsundersökningen besökte attentatsplatsen tillsammans med prinsen kan ses som en symbol för att det officiella Storbritannien (representerat av prins Charles) på en och samma gång vill visa medkänsla med offren, och vill visa sig angelägna om att få fast förövarna (genom att stödja dem som leder utredningen). Den politiska signalen blir samtidigt att utredningarna uppfattas som viktiga, och att detta arbete ska prioriteras av polisen. Därmed sänds en tydlig signal utan att den politiska ledningen behöver riskera anklagelser för att lägga sig i polisens arbete. Om den politiska ledningen eller kungahuset på ett mer omfattande sätt ville sätta sig in i hur utredningen fortskred hade förmodligen några föredragningar på polisens högkvarter, New Scotland Yard, varit en mer effektiv väg att gå. Detta hade dock samtidigt inneburit sämre fototillfällen och därmed en sämre möjlighet att offentligt och symboliskt visa medkänsla med skadade och döda, samt intresse för utredningen. Attentatsplatsen gav en dramatisk inramning

med en stor krater i marken, där bomben detonerat, och ett stort antal urblåsta fönster i byggnaderna runt omkring.

Bombdådet i Ealing gavs inte samma uppmärksamhet på den politiska nivån, vilket antagligen kan förklaras av den mer begränsade omfattningen. Däremot besökte alltså flera av de högsta polischeferna attentatsplatsen, och uttalade sig till och med i bestämda ordalag om att de ansvariga terroristerna skulle gripas. Detta kan ses som ett sätt att visa hur viktig terrorbekämpningen anses vara.

En parallell till hur Docklandsattentatet hanterades på ett symboliskt plan utgörs av agerandet i Sverige efter Göteborgsbranden 1998, där 63 ungdomar omkom i en anlagd brand i en samlingslokal. Den första tanken, att de närmast berörda fackministrarna (skol- respektive försvarsminister) skulle resa till Göteborg, kompletterades snart med att också statsministern åkte dit. En vecka senare besökte även kungaparet Göteborg. Drabbade familjer och räddningspersonal som arbetat under brandförloppet har vittnat om hur viktigt det var att ministrar närvarade vid olika tillfällen (Hagström och Sundelius 2001, s 98–99). Till den inledande tanken, att skicka fackministrar, lades alltså snabbt statsministerns och senare kungaparets besök; därmed lyftes frågan tidigt till de högsta nivåerna, regerings- och polischeferna. I och med detta åstadkom man från regeringshåll antagligen maximal symboleffekt, och möjligen undveks också anklagelser om att inte ta lidandet på tillräckligt stort allvar.

Det finns också fler exempel på symboliska handlingar från högt uppsatta politiker för att visa sympati med offer efter olyckor och attentat. Efter bombdådet i den finska staden Myyrmanni 2002 genomfördes bland annat en minnesgudstjänst som både den finska presidenten och den finska premiärministern deltog i. Vidare flaggades det på halv stång vid statliga ämbetsverk och institutioner, allmän sorgflaggning rekommenderades i hela landet och den finska riksdagen höll en tyst minut (Deverell, m fl 2004, s 52–53). Den offentliga reaktionen efter Docklands blev betydligt starkare än efter Ealing; den brittiske premiärministern Tony Blair avbröt inte sitt besök i Mexiko efter dådet i Ealing (Fresco 2001), och tycks inte ha blivit kritiserad för detta efteråt. Att symbolhandlingarna blev färre efter Ealing faller sig ganska naturligt, då attentatet var betydligt mindre än Docklands. På samma sätt kan branden i Göteborg och explosionen i Myyrmanni ses – officiella uttalanden, deltagande i minnesgudstjänster och landssorg följde efter de nordiska händelserna. Detta borde vara en följd av att de var så pass extraordinära, och att de politiska nivåerna då måste reagera starkare. Den nordirländska konflikten och de talrika attentat som genomförts i London har möjligen gett en annan vana vid våldshandlingar och mänskliga förluster (om det är möjligt för en stad eller stat att vänja sig vid sådant).

Ett annan slags ”ritual av solidaritet”, utförda av andra än makthavare, har vid flera tillfällen utspelats på de platser där omskakande händelser har inträffat. I den gatukorsning där Olof Palme mördades 1986 byggdes snart ett berg av rosor. Utanför NK i Stockholm, det varuhus där Anna Lindh mördades 2003, samlades snart många människor och la ned rosor och andra minnessaker. Efter branden i Göteborg 1998 samlades också sörjande och lade ner blommor, ljus, nallebjörnar och dikter. Samtidigt som dessa handlingar kan ses som ett offentligt sörjande, har de ofta också en symbolisk betydelse.

Efter en nationell katastrof kan benägenheten att bedriva partipolitik vara begränsad (Stern och Sundelius 2002). Med hänvisning till större värden, som människoliv och samhällelig enighet, undviker oppositionspartier att kritisera regeringen. Möjligen blir uppslutningen kring regeringen ännu starkare, när det finns en fiende att förhålla sig till, än vid exempelvis naturkatastrofer. Detta förhållande förstärks i så fall ytterligare av att denna fiendskap har flera decennier på nacken. Under den långa nordirländska konflikten har politiska partier och dess företrädare sedan lång tid intagit sina positioner, och nya terroråd kan snabbt inordnas i detta politiska sammanhang. I denna känsliga situation tycks det vara viktigt för makthavare att visa medkänsla med drabbade i en svår situation. Samtidigt borde det finnas en risk att besök av höga potentater vid olycks-/brottsplatser och sjukhus framstår som ett cyniskt sätt att bedriva PR; beräknande politiker passar på att synas under statsmannamässiga förhållanden och löper liten risk att kritiseras för det.

7.4.4 Utredningar som förtroendeskapande åtgärd

Ett annat sätt att söka återskapa ordning och förtroende efter en kris är att understryka att ”fullständiga undersökningar” ”objektivt” ska ”utvärdera” vad som hänt (’t Hart 1993, Boin m fl, kommande). I Storbritannien inträffade ett antal omfattande olyckor under 1980- och 90-talen. I många fall tillsattes offentliga utredningar, ledda av domare, för att undersöka händelseförlopp och orsaker (Boin m fl, kommande). Huruvida utredningar tillsätts eller inte är också avhängigt av den politiska kulturen i det aktuella landet. Utredningar kan betraktas som en politisk standardåtgärd i ett land, medan det i ett annat kan ses som ett underkännande av den ansvariga myndigheten. Några offentliga utredningar tillsattes inte av den brittiska regeringen efter vare sig attentatet 1996 eller det som utfördes 2001. Däremot genomfördes naturligtvis omfattande polisutredningar. Avsaknaden av offentliga utredningar, parlamentariska rapporter eller liknande om Docklands- och Ealingattentaten förklaras med att om inga större fel anses ha begåtts under eller

efter exempelvis ett attentat, föredrar man att visa sig oberörd, *stiff upper lipp*, och gå vidare (Smith 2004).

Efter bombattentatet i Finland tillsattes däremot flera offentliga utredningar. Förutom en polisutredning sattes en undersökningsgrupp samman av inrikesministern för att bedöma hur räddningsarbetet fungerade. Vidare meddelade samma minister att en utredning skulle startas för att undersöka om och hur det är möjligt att förhindra att brottsligt material publiceras på Internet. Den sistnämnda utredningen orsakades av att gärningsmannen hade deltagit i diskussionsforum på Internet om sprängämnen och bomber (Deverell m fl 2004, s 53 och 33).

De juristledda kommissionerna i Storbritannien nämnda ovan kanske då kan ses som tecken på att de händelser som skulle utredas bröt av "tillräckligt mycket" från det vardagliga, medan bombattentaten i Docklands och Ealing, även om de var oväntade, ingick i en lång historia av terrordåd i den brittiska huvudstaden. På samma sätt var bombdådet i Myyrmanni en "tillräckligt" exceptionell händelse för att flera utredningar skulle anses befogade från regeringsnivån. Det hade förmodligen uppfattats märkligt i Finland om inte "den största civila katastrof som drabbat Storhelsingfors sedan andra världskriget" (Deverell, m fl, 2004, s 52) hade utretts. Utifrån ett liknande resonemang kanske det motsatta i Storbritannien kan vara ett sätt att skapa förtroende. Att uppvisa en oberörd fasad är också ett slags politisk signal om att läget är under kontroll; de ansvariga följde standarden sedan tidigare (polisutredning), men såg ingen anledning att utreda frågan ytterligare (inga offentliga kommissioner). Eventuellt blev signaleffekten starkare än vanligt, då den brittiska regeringen valde att inte närmare utreda frågan, trots att det i ett av fallen rörde sig om ett omfattande terroristdåd som bröt en lång vapenvila och en period av lugn; *stiff upper lipp*, också i stunder av prövning.

7.4.5 Symbolik och attentat

Terrorgrupper väljer ofta ut tydliga och symboliska platser för sina attentat. Dels ger dessa platser bättre publicitet, dels är valen av platser försök att symboliskt visa sårbarheten i de system och den politik som terroristerna är motståndare till. Utifrån detta utförs ofta terrordåd mot välskyddade platser, snarare än mot ställen med sämre bevakning, ställen som därmed är mer lättåtkomliga, men samtidigt inte lika symboliskt laddade ('t Hart 1993). Vikten av symbolism har visat sig många gånger under den nordirländska konflikten, genom att domstolar och polisstationer i Nordirland har angripits, liksom det brittiska parlamentet och premiärministerns bostad.

Överhuvudtaget är staden London ett symboliskt mål. Redan i början av 1970-talet, när den nordirländska konflikten hade pågått ett par år, genomfördes de första bombattentaten i London av terrorgrupper från Nordirland. Grupperna har sitt starkaste stöd i Nordirland, särskilt i områden som South Armagh. Här har de haft lättare att rekrytera frivilliga, att gömma vapen och att tillverka sprängmedel. I dessa delar av Nordirland har den brittiska militären och den nordirländska polisen varit illa sedda. Trots detta har alltså konflikten i stor utsträckning utspelats på annat håll, framförallt i London. Skälen till detta står rimligen att finna i den symboliska verkan som attentat i "lejonets kula" har. En vanlig kommentar är att ett bombattentat i London är värt tio i Nordirland när det gäller allmänhetens reaktion. Detta har yttrats av många, bland annat polischefen i Nordirland några veckor före attentatet i Docklands (Leppard och Alderson 1996, Jane's 2000).

Samtidigt som symboliken spelat stor roll i konflikten, är den absoluta majoriteten av dödsoffren i Nordirland civila.²⁷ Detta skulle kunna ses på (åtminstone) två sätt: antingen är flertalet av terrorattentaten i själva verket inte utförda utifrån symboliska hänsyn, eller så inordnas offren av terroristerna i en analys där högre värden ("kampen") överordnas civilas lidande och fienden ses "överallt". Enligt en sådan logik har terrordåd som drabbat civila ofta setts som en legitim del av konflikten, så länge de drabbat människor med "fel" religion eller bakgrund.

En bredare definition av fienden, där symboliska mål inte längre är lika viktiga, kanske även stöds av en annan inriktning hos terroristerna under senare år: Förorter som Ealing anses numera i högre utsträckning vara utsatta för attentat än tidigare, då symboliska mål som Docklands angreps. Detta gäller särskilt i London, eftersom säkerheten i stadens centrala delar successivt har höjts under årens lopp. Det finns nu ett stort antal övervakningskameror, poliser och barriärer kring utsatta offentliga byggnader i Londons centrala delar, medan förorterna inte har samma säkerhetsnivå. Detta anses öka terroristernas chanser att komma undan. Bombdådet i Ealing, liksom flera andra attentat i samma serie sprängdåd, kan ses som exempel på en sådan utveckling (Bowcott och Branigan 2001).

²⁷ Åren 1969 till 2001 har konflikten i Nordirland krävt över 3600 dödsoffer. Runt 90 procent av dessa har fallit offer för olika terrorgrupper. Av 3600 döda har 363 dödat av den brittiska armén eller de olika nordirländska polis- och säkerhetsstyrkorna, varav 159 var terrorister. 465 brittiska soldater har dödat, liksom 462 personer ur de nordirländska polis- och säkerhetsstyrkorna (Mulholland 2002, s 93–94).

8. Avslutande diskussion

I detta avsnitt kommer de studerade bombdåden att diskuteras kortfattat. Vidare följer mer generella slutsatser om bombdåd och terrorism. Framförallt diskuteras vilka lärdomar som skulle kunna dras för svenskt vidkommande av de brittiska erfarenheterna. Lärdomarna är hämtade från båda bombattentaten.

8.1 Sammanfattning

Denna studie syftade till att ge kunskap om det brittiska systemet för kontraterrorism, mer specifikt hur bomber hanteras, genom en fallstudie av två bombattentat. Trots attentatens stora olikheter har flera gemensamma nämnare framkommit i studien. Attentatet i Docklands den 9 februari 1996 blev ett abrupt slut på en 17 månader lång vapenvila. Den stora bomben orsakade omfattande förödelse. Två människor dödades och över hundra skadades, medan materiella värden för 170 miljoner pund förstördes. Den nordirländska terrororganisationen PIRA tog på sig ansvaret för attentatet. I augusti 2001 exploderade en betydligt mindre sprängladdning i Ealing i västra London. Bombattentatet i Ealing var ett av flera attentat som utfördes av utbrytargruppen *Real IRA*, i protest mot *the Good Friday Agreement*, ett avtal som respekteras av de flesta grupperingar i Nordirland. Ett tiotal människor skadades, men inga dödades.

Trots olikheterna i omfattning mellan de båda bombattentaten finns det flera likheter som kan vara värda att lyfta fram. En uppenbar likhet är att de var en del av den nordirländska konflikten, och hanterades av de brittiska systemen för kontraterrorism. Båda utfördes i mångmiljonstaden London, med de många utmaningar som det innebär för polisen; svårigheter att ta sig fram, utrymma områden, närhet till massmedia och de många potentiella kommersiella och politiska intressenter som kan försöka påverka arbetet. Detta är förmodligen även en del av orsaken till att terrororganisationerna valde London från början och också uttrycket ”en bomb i London är värd tio i Nordirland”.

Vidare följde båda attentaten ett sedan länge etablerat mönster. Olika telefonväxlar, utanför polisens organisation, nåddes av flera förvarningar om att bomber hade placerats ut. Då nordirländska terrorister inte har eftersträvat maximal förödelse, på det sätt som islamistiska terrorister har gjort under senare år, har det varit vanligt för exempelvis

PIRA att lämna varningar före ett attentat. Genom att utföra attentat kan terroristerna visa att de fortfarande är en betydande aktör i den nordirländska konflikten, samt påvisa missnöje med vapenvilor och dylikt. Varningarna är något terroristerna kan hänvisa till för att visa för sina supportrar att de inte är alltför hämningslösa eller blodtörstiga. Attentat som har blivit blodiga har i flera fall orsakat tydliga nedgångar i stödet för PIRA. Bombdåd i London innebär en större risk för att skada utländska medborgare, exempelvis amerikaner, än om attentatet utförs i Belfast. Media varnas också ofta, och ges därigenom en möjlighet att bevaka attentatet. Detta blir viktigt, då terrorgrupperna ofta söker åstadkomma en spektakulär händelse; termen "a spectacular" används ofta för att beskriva ett stort attentat.

Polisen värderade telefonsamtalen med varningar utifrån tidigare erfarenheter och arbetade sedan efter diverse rutiner som mejslats fram under decennier av konflikt. De sökte efter de misstänkta bomberna, spärrade av och utrymde områden. Vid båda attentaten var tiden polisen hade på sig att utrymma människor okänd. Arbetet gick därför i bägge fallen ut på att söka efter bomben. I Docklands visade det sig att platsen som angetts stämde väl. Frasen "a massive bomb" gjorde att polisen sökte efter ett stort fordon, vilket man hittade ganska snabbt. De vagare upplysningarna inför Ealingattentatet gjorde polisens arbete mer chansartat och eftersökningarna var därför mer förutsättningslösa. Då polisen började undersöka platsen, visade det sig även att upplysningarna man fått var felaktiga. Detta tolkades av polisen som medvetna drag från terroristernas sida.

I bägge fallen verkar människor ha befunnit sig innanför avspärningarna när bomberna detonerade. Detta kanske kan förklaras av att den stora bomb man fruktade i Docklands ledde till att ett stort område spärrades av, vilket ofta är svårbevakat. I Ealing visade det sig att polisen hade begränsad tid på sig, samtidigt som förvarningen var oprecis.

Efter det att bomberna exploderat, påbörjades arbetet med att söka efter spår. Viktiga delar av undersökningarna visade sig vara tekniska bevis från attentatsplatsen och andra berörda platser, filmer från övervakningskameror och vittnesmål. Båda bomberna hade varit placerade i fordon. Delar av söndersprängda fordon har ofta visat sig vara viktiga ledtrådar i polisarbetet efter attentat med bilbomber. Några dagar efter bägge attentaten publicerade polisen skisser och vädjade till allmänheten om hjälp. Båda publikationerna ledde till flera hundra tipssamtal, och så småningom till upplysningar som ledde vidare i arbetet.

Därigenom kunde polisen i båda utredningarna kartlägga hur de fordon som till slut lastats med bomber hade förflyttats. Laddningen som exploderade i Docklands hade byggts in i en bil i Nordirland och körts till London, medan Ealingbomben färdigställdes i de östra utkanterna av den brittiska huvudstaden, för att sedan detonera i de västra. Samverkan mellan myndigheter var också en betydelsefull del i hur bomb-

dåden klarades upp. Specialistenheter inom Londonpolisen arbetade med säkerhetstjänsten, tullverket, irländsk polis och inte minst brittisk militär i Nordirland för att gripa och lagföra några av de skyldiga för attentaten.

8.2 Terroristers metoder och teknologi

När terrorism diskuteras berörs också de metoder som terroristgrupper använder sig av. Bland de skräckscenarier som målats upp de senaste åren återfinns inte sällan massförstörelsevapen; virus, giftgas eller radioaktiva ämnen ses då som kommande hot.²⁸ Risken att dessa vapen kommer till användning borde kanske även vägas mot hur terrorismen sett ut hittills. Vanligen har terrorister dock hittills använt sig av enkla, konventionella vapen i form av handeldvapen och sprängämnen. Mer komplexa anordningar för med sig en större risk för misslyckanden (Mockett 2004). Terrorisdåden den 11 september 2001 kan här tjäna som exempel. Metoden framstår här som det mest innovativa, tillsammans med syftet att uppnå massmedialt genomslag, ekonomiska störningar och psykologiska effekter. Teknologin som användes kanske var den minst omstörtande delen av dåden; med hjälp av mattknivar kapades civila passagerarplan och användes som missiler. Både mattknivar och flygplan representerar en på flera sätt ”vardaglig” teknologi, som används av miljoner människor varje dag.

Denna studie har främst varit inriktad på bombdåd. De bomber som används av terrorister är andra exempel på hur lågteknologiska och lättillgängliga komponenter kommit att användas på nya sätt; en av de vanligaste ingredienserna i hemgjorda sprängladdningar är konstgödsel, som enkelt går att skaffa i stor mängd. Trots sitt vardagliga ursprung kan bomberna åstadkomma förödande effekt, både genom att döda och skada människor, och genom att sprida skräck och misstro mot medmänniskor och regeringar. Således visar det sig att terroristgruppers ”investeringar” i form av pengar, tid och kunskap även med vardagliga metoder kan ge stor effekt. Kanske hotet om att terroristnätverk ska an-

²⁸ Den japanska sekten Aum Shinrikyo är det exempel som brukar nämnas på att terrorister kan använda massförstörelsevapen. 1995 genomförde de ett attentat med sarin i Tokyos tunnelbana och dödade tolv människor. Sekten är dock även ett exempel på att massförstörelsevapen inte alltid är så kraftfulla. Vid fyra tillfällen i juni och juli 1993 spred de ut mjältbrandssporer i Tokyo. Ingen människa insjuknade vid något tillfälle (Melin 2000a, s 44–45, Melin 2000b, s 48–55). De använde flera års förberedelser, många högt utbildade personers kunnande och hundratusentals dollar för att genomföra attentatet i Tokyos tunnelbana. Med samma (eller mindre) investering genomförde al-Qaida attentaten den 11 september.

vända massförstörelsevapen överdrivet?²⁹ Konventionella medel har visat sig vara nog så dödliga.

8.3 Slutsatser och lärdomar

Detta avsnitt försöker dra lärdomar från de brittiska erfarenheterna av bombattentat och kontraterrorism, och pekar på förslag till hur de skulle kunna överföras till Sverige. Lärdomarna rör både det specifika arbetet med bombskydd, liksom kontraterrorism i allmänhet.

8.3.1 Väg flexibilitet mot förutsägbarhet i krishantering

Ett av de vanligaste temana i krishanteringslitteraturen är att peka på vikten av flexibilitet när svåra situationer ska bemästras. Improvisation och flexibelt beslutsfattande är naturligtvis viktigt i situationer som är svåra att förutsäga och överblicka. Detta lyfts även fram av de personer från SO13 som intervjuas för denna studie. En annan viktig aspekt i krishantering är rutiner och standarder. Dessa områden tycks dock vara mindre vanliga i forskningen om hur svåra påfrestningar kan bemästras. SO13 är en avdelning av *Metropolitan Police* som skapats för att hantera kriser, i deras fall terrorism. Under de decennier den nordirländska konflikten har varat har enheten vid upprepade tillfällen ställts inför svåra och tidskritiska situationer. Därför borde en analys av denna avdelnings krisarbete ge en inblick i hur viktigt rutiner kan vara i svåra lägen. Detta beskrivs utifrån hur den generellt hanterar hot om bombattentat.

För att öka tillförlitligheten hos uppgiftslämnare har SO13 utbildat telefonister som arbetar i stora telefonväxlar. Terroristgrupper som ska ringa in en förvarning om en utplacerad bomb ringer inte till polisen, utan just till telefonväxlar vid flygplatser, till tidningsredaktioner, radiokanaler och servicecenter med generösa öppettider. Telefonisterna har utbildats i vad de ska vara uppmärksamma på och har checklistor att utgå ifrån, i syfte att ge polisen så mycket information som möjligt. Således utgår inte polisen från att telefonisterna ska improvisera särskilt mycket under denna situation.

När bombhotet når polisen används ett antal olika kriterier för att bedöma hur allvarligt menat hotet är och hur det ska hanteras. Har samtalen innehållit detaljerad information om tid och plats? Har benämningen "a massive bomb" använts? Har ett kodord angetts? Har

²⁹ För ifrågasättande av sannolikheten av terrorister med massförstörelsevapen, se exempelvis Dolnik 2003.

detta kodord dessutom verifierats genom att det använts vid tidigare attentat? Telefonsamtalens trovärdighet avgörs av hur dessa och andra frågor kan besvaras och informationen kommer i stor utsträckning att styra polisens fortsatta arbete.

Polispatruller skickas till platsen, där deras arbete i stor utsträckning vägleds av *standard procedures*. Ungefär samtidigt som patrullerna börjar söka efter bomben upprättas en "brytpunkt", där insatscheferna och räddningstjänst kommer att samlas. Sökandet avgörs av informationen från telefonsamtalen; om exempelvis termen "a massive bomb" använts indikerar det en bomb som är så stor att den bara kan fraktas av en lastbil, skåpbil eller andra större fordon. Var och hur "brytpunkten" ska etableras bestäms också av rutiner; inte för nära iögonfallande landmärken som kyrktorn eller vid polisstationer. Inte heller vid bilar, papperskorgar eller andra föremål som kan innehålla en andra sprängladdning, riktad mot polis och räddningstjänst. Området ska dessutom sökas igenom innan "brytpunkten" upprättas.

Om polispatrullerna hittar vad de tror kan innehålla en bomb, till exempel en bil som lämnats med blinkers igång (ett tecken som använts vid flera attentat), börjar de spärra av och utrymma området utifrån denna plats. Också under arbetet med avspärrningar och utrymningar följer polisen de rutiner som utarbetats sedan länge. Efter explosionen utförs den kriminaltekniska undersökningen av platsen utifrån etablerade procedurer. Området indelas i rutor som söks av i särskild ordning. Genom rutorna går det att hålla reda på var fynd hittats, såsom delar av en bil efter en bilbomb eller sprängämnesrester. Arbetet avpassas även för att snabbt kunna släppa på trafik eller öppna affärer och företag.

Därmed kanske inte vikten av flexibilitet i krishantering ska överdrivas. Vid så pass tidskritiska händelseförlopp som mellan en förvarning om ett bombattentat och den efterföljande detonationen, ska också fördelarna av att improvisera vägas mot nackdelen att polismännen tvekar kring vad och hur som ska göras. Polisens arbete längs i förväg uppjorda och inövade rutiner kan tvärtom ses som nödvändigt för att många personer ska kunna utföra koordinerat arbete under tidspress, oavsett om det rör sig om ett bombattentat eller annan krishantering. Uppenbarligen har åtminstone delar av *Metropolitan Police*, som ofta hanterar kriser, valt att arbeta utifrån ganska strikta och förutsägbara rutiner, framför improvisation och mer kreativt beslutsfattande. På så sätt vet de inblandade aktörerna vad de kan förvänta sig från varandra, och inte minst viktigt, vad de inte kan förvänta sig.

8.3.2 *Skapa ett nationellt bombskydd och andra specialistfunktioner*

Bombattentat som genomförts i Sverige under senare år tycks mestadels ha haft kopplingar till organiserad brottslighet och i något fall politisk extremism (Dahlin 1999). Detta är naturligtvis något som förekommit även i Storbritannien. Framförallt har man dock där också en omfattande erfarenhet av terroristbekämpning. Den tidigare inriktningen på nordirländsk terrorism har sedan den 11 september 2001 i stor utsträckning kompletterats med islamistisk terrorism. Givet att Storbritannien har levt med terrorism under flera decennier kanske Sverige kan ha något att lära av hur britterna har hanterat terrorism.

I Sverige har, inom ramen för ”En nationell polis”, Rikspolisstyrelsen utrett en samordning av det svenska bombskyddet. Förslaget går ut på att skapa ett Nationellt bombskydd under Rikspolisstyrelsen, med Nationella insatsstyrkan som förebild. I dag finns bombskyddet under fyra olika länspolismyndigheter,³⁰ vilket bland annat medfört brister i samordning och samverkan. Vidare arbetar bombteknikerna i stor utsträckning som kriminaltekniker, vid sidan av sin bombskyddstjänst. Utredningen vill renodla och fördjupa personalens arbetsuppgifter, kompetens och utbildning. Enligt förslaget skulle bombteknikerna enbart arbeta med bombskydd och därmed slippa sidouppgifter. En annan av poängerna med förslaget är att generellt öka harmonisering, tillsyn och styrning av budget, utbildning och utrustning. Personalen som arbetar inom det svenska bombskyddet ska även fortsättningsvis vara stationerad i olika delar av landet. Delar av personalen skulle, enligt förslaget, även ges NBC-kompetens (Roghe och Rehnberg 2004, s 20–22).³¹

Generellt finns det antagligen flera poänger i att ha en enhetlig organisation som ska arbeta inom specialiserade områden, vare sig det gäller terroristbekämpning, bombskydd eller underrättelsetjänst. Förmodligen är det lättare att upprätthålla och vidareutveckla kompetens inom små specialiserade enheter om dessa hela tiden arbetar, tränas och utbildas inom samma avgränsade område, jämfört med om personal även förväntas sköta andra arbetsuppgifter. Det kan vara svårare att uppnå en tillräcklig kunskapsmassa om personalen är utspridd på olika myndigheter och även arbetar med olika arbetsuppgifter. Detta var

³⁰ Stockholm, Västra Götaland, Skåne och Luleå. Enheten i Luleå är föreslagen att avvecklas.

³¹ I november 2004 sade Rikspolisstyrelsen nej till flertalet av förslagen till ett nationellt bombskydd, och polisens bombskydd ska därför även i fortsättningen huvudsakligen vara en fråga för de olika länspolismyndigheterna (Magnusson 2004). Vissa av utredningens förslag kan ändå komma att förverkligas, om än i modifierad form (Lissel 2005). Ett exempel på detta är den bombgrupp som håller på att byggas upp i Malmö, bestående av personal med bombhundförarkompetens, som arbetar på heltid med bombskydd (Hansen 2005).

några av skälen till att organisera den svenska Nationella insatsstyrkan, sedan flytta styrkan till Rikspolisstyrelsen samt ta bort polisernas sidotjänstgöring (SOU 1988:18, s 175ff, Justitiekontorets betänkande 2001/02:JuU1). Samma resonemang om att allvarlig brottslighet, bland annat terrorism, kräver specialisering verkar ligga bakom skapandet av det som idag är *Anti Terrorist Branch/SO13* i England (Metropolitan Police 2005b).

Således kan en första lärdom från England vara att inrätta en specialiserad enhet med nationellt ansvar för en komplex fråga, i detta fall bombhantering. Förslagen i utredningen om ett nationellt bombskydd verkar vara ett bra steg på vägen.

På Londonpolisens avdelning för kontraterrorism, SO13, finns även en enhet med tolv kriminaltekniker, särskilt inriktade på terrorism. Enheten har nationellt ansvar för allt som rör kriminalteknik vid terroristutredningar i Storbritannien (Sloper 2004a). Här finns både Bombdatacentret, BDC, specialiserade kriminaltekniker, utredare och bombtekniker inom samma myndighet, *Metropolitan Police*. Kanske än viktigare, de är samlade inom samma avdelning, SO13. Därmed underlättas rimligen samarbetet och informationsutbytet mellan dessa olika funktioner. På den svenska Säkerhetspolisen finns delar av denna analyskompetens i form av BDC. Här sammanställs information om bombattentat som har inträffat i Sverige. BDC har även ett omfattande utbyte med utländska motsvarigheter. Denna information sprids sedan till bombskyddsgrupperna (Eriksson 2005). Förutom den analyskapacitet som finns på Säpos BDC finns ingen personal inom den svenska polisen som är specialiserad på kriminalteknik eller utredning med inriktning på bombattentat (Ekberg 2005, Grenfors 2005). (Däremot finns naturligtvis mer generellt inriktade kriminaltekniker och utredare på såväl regional nivå, som nationell nivå.)

Kanske skulle utbytet inom också det svenska bombskyddet förenklas om dess beståndsdelar även i Sverige fanns inom samma enhet? En koncentration i den riktningen föreslås även av Roghe och Rehnberg (2004), genom att flytta BDC från Säpo till den föreslagna nationella bombskyddsensheten. Om det finns ett behov av att inrätta en grupp med bombtekniker på nationell nivå, kan det också finnas en poäng i att skapa en sammanhållen grupp på nationell nivå med motsvarande kompetens vad gäller analys, kriminalteknik och utredning. En sådan grupp skulle, liksom bombskyddet, kunna förstärka de olika polismyndigheterna med experthjälp inför ett hotande bombattentat, eller i efterhand.

En kompletterande väg att förbättra samhällets förmåga att hantera omfattande bombattentat vore att i högre utsträckning än i dag använda Försvarmaktens resurser. Till vissa delar nyttjas Försvarmaktens kompetenser för ammunitions- och minröjning redan i dag för att stödja samhället, exempelvis för att röja upphittad militär ammunition

och sjöminor. Ammunitions- och minröjningsenheter från exempelvis SWEDEC (Swedish EOD and Demining Centre) i Eksjö kanske mer än vad som är fallet i dag kan sättas in för att komplettera polisens bomb-skydd. Vidare kunde NBC-insatskompaniet från Försvarsmaktens skyddscenter i Umeå användas vid hot om insatser med kemiska och biologiska vapen (KBM 2005a, s 96–97).

8.3.3 Utbildning och erfarenhetsutbyte med andra länder

De avdelningar som arbetar med kontraterrorism inom Londonpolisen har ett intensivt utbyte med många andra länder som utsatts för terror-dåd under senare år; USA 2001, Marocko, Istanbul och Saudiarabien 2003, Madrid 2004. I kraft av sin expertkunskap har poliser bjudits in för att ge råd och stöd i utredningarna. *Metropolitan Police* har dessutom fortfarande ett nära samarbete med polisen i Nordirland. Polisen rekryterar vidare alla sina desarmeringstekniker från armén, tekniker som alla har praktisk erfarenhet av bombattentat i Nordirland och andra konflikthärdar. Därigenom får polisen direkt del av den praktiska erfarenhet denna personal skaffat sig. Dessutom samlas information in från bombattentat världen över, bearbetas och analyseras inom det nationella bombdatacentret. På så sätt har specialistenheter inom *Metropolitan Police* dels skaffat sig egen kunskap och erfarenhet från den 36-åriga nordirländska konflikten, dels har dessa enheter de senaste åren fått alltmer kännedom om islamistisk terrorism.

Lyckligtvis har det inträffat ganska få bombattentat i Sverige och inget har varit storskaligt. Hur ska då den svenska polisen bära sig åt för att skaffa och vidareutveckla kompetens och mental beredskap inom ett område där kunskaperna används ”på riktigt” förhållandevis sällan? En generell lärdom från den engelska bombhanteringen är att poliserna vid SO13, trots stor egen erfarenhet, också har ett omfattande utbyte med utländska motsvarigheter. Detta talar för att även den svenska polisen borde satsa på ett betydande kunskaps-, informations- och utbildningssamarbete med andra länder.

Underrättelseutbyte sker i relativt stor utsträckning redan i dag, åtminstone för Säpos räkning (Eriksson 2005). Vidare har svenska bombtekniker genomgått utbytesutbildningar i bland annat Tyskland, republiken Irland och Finland samt på egna initiativ besökt bombgrupper i andra länder (Aspegren 2005, Lissel 2005, Hansen 2005). Detta samarbete är goda steg på vägen.

Nästa steg blir då att se hur detta utbyte och lärdomarna därifrån kan appliceras på svenska förhållanden. Möjligen kan vissa besvär uppstå här, då det vanliga inom svensk polis (och militär) verkar vara att

lära sig från de grannländer man tycker sig ha mest gemensamt med.³² Förmodligen skulle det svenska bombskyddet vinna på att ha än mer utbyte och då i synnerhet med stater som nyligen drabbats av terrorism. Utbyten kan ha formen av att genomgå utbildning i andra länder, men även av att besöka stater där bombattentat nyligen genomförts för att snabbt få del av de lokala erfarenheterna. En modell för detta kan vara det svenska Räddningsverkets observatörsverksamhet. Genom denna verksamhet tar Räddningsverket tillvara lärdomar från kriser och katastrofer på många olika platser i världen. För att ytterligare förbättra samverkan med andra länder kanske dessutom den kunskap som skaffas behöver systematiseras i större utsträckning än idag, för att snabbt kunna spridas bland övrig personal inom bombskyddet och andra relevanta delar av polisen.

I och med olika former av kunskapsutbyte aktualiseras också frågan om utbildning och vidareutbildning: Hur sprids nya kunskaper inom den svenska polisen, som varken har en nationell vidareutbildning eller en nationell chefsutbildning? På senare år har brister i den svenska polisens krishantering härletts bland annat till de skillnader som orsakas av att vidareutbildningarna bedrivs och bekostas av enskilda polismyndigheter samt att det inte har genomförts någon reguljär vidareutbildning av polischefer sedan 1991.³³

I utredningen om nationellt bombskydd förslås att polisen ska vända sig till den svenska Försvarsmakten för stora delar av utbildningen, samt till Statens Kriminaltekniska Laboratorium, men även att viss utbildning ska vara förlagd till Kanada (Roghe och Rehnberg 2004, s 64–65). SWEDEC utbildar redan idag, tillsammans med Rikspolisstyrelsen, polisens bombtekniker. Därigenom får teknikerna del av den omfattande erfarenhet som SWEDEC har skaffat sig av bombröjning under olika internationella insatser (Eriksson 2005). Detta är ett bra steg i riktning mot ökad kunskapsöverföring. Med utgångspunkt i *Metropolitan Police's* rekrytering av bombtekniker från brittiska armén borde den svenska polisen dessutom fundera över hur man än mer direkt kan tillgodogöra sig erfarenheter från Försvarsmakten. Kan polisen rekrytera personal därifrån? Finns möjlighet för poliser att tjänstgöra internationellt inom militära röjningsenheter?

³² Se exempelvis taktikutvecklingsprojektets förslag, starkt influerade av dansk kravallhantering (Rikspolisstyrelsen 2004)

³³ SOU 2002:122, s 702–703, Ds 2004:34, s 98–114, Polishögskolan 2004. Under våren 2005 pågick dock försöksverksamhet med polischefsutbildning vid Polishögskolan. Sedan hösten 2004 har utbildning även startats inom ramen för taktikutvecklingsprojektet, som syftar till att så småningom träna alla poliser i yttre tjänst i en gemensam bastaktik (Widmark 2004).

8.3.4 *Var medveten om att polisen kan drabbas*

Vid de bombattentat som genomförts i Storbritannien har polisen ofta fruktat att de ”brytpunkter”, där man bland annat placerat ledningsfordon och samlat skadade, kan utsättas för angrepp. Orsaken är att terrorister vid flera tillfällen har placerat ut en eller flera sprängladdningar vid dessa platser. Bombarna fjärrstyrts, eller har en timer som utlöser dem kanske en timme efter den första bomben. De skadar och dödar därmed räddningspersonalen och försvårar räddningsoperationen. Vid attentaten i Docklands och i Ealing fanns oro för detta hos polisen.

Den brittiska polisen har försökt hantera detta genom att i möjligaste mån låta bli att placera sig vid iögonfallande platser, såsom polisstationer, klockstaplar och annat. Polisen söker även undvika parkerade bilar, papperskorgar och andra föremål där bomber kan ha placerats. Därför letar polisen också igenom andra utrymmen nära en ”brytpunkt”, där en sprängladdning kan ha gömts. Vidare försöker polisen variera valet av platser för att upprätta ”brytpunkter” och därmed undvika att använda samma plats flera gånger. Många varningar om bombattentat har varit falska, vilket polisen misstänker har orsakats av att terrorister vill lära sig polisens rutiner, exempelvis hur och var ”brytpunkter” upprättas. Detta ger terroristerna möjlighet att förutse polisens arbete, kanske för att attackera dem vid ett lämpligt tillfälle (Durham 2004).

Sverige har liten erfarenhet av bombattentat riktade mot polisen. Flertalet bombattentat har istället genomförts inom den kriminella världen. Inför en planerad ”särskild händelse” i Sverige, såsom ett statsbesök, rekognoseras den plats där en ”brytpunkt” ska upprättas. Då ”brytpunkter” upprättas vid oförutsedda händelser undersöks platserna okulärt, men inte med bombhund (Lissel 2005, Sjöstrand 2004). Hur spridd är medvetenheten i stort om att polis och räddningstjänst också kan bli måltavlor vid ett terroristangrepp?

Polisen måste vid sådana här tillfällen göra en avvägning mellan den egna säkerheten, som kanske kräver ett försiktigt agerande, och viljan att rädda människoliv. Möjligen kan en parallell här göras med det våld som svensk ambulans- och räddningstjänstpersonal börjat utsättas för på senare år. Tidigare ”fredade” yrkesgrupper finner sig plötsligt bli angripna och måste, förutom sina ordinarie arbetsuppgifter, i större utsträckning än tidigare också tänka på att skydda sig själva. Parallellen till ett terrordåd är bland annat att ”blåljusfunktionerna” inte ens efter det att en bomb har detonerat, kan koncentrera sig på räddningsarbete, utan även kan utgöra en måltavla själva.

För den svenska polisens del borde det därför vara viktigt att fördjupa erfarenhets- och utbildningsutbyte med poliskårer som har stor erfarenhet av att arbeta i utsatta miljöer med särskilda krav på säkerhet.

Resultaten av sådana utbyten bör sedan spridas, anpassas och implementeras inom poliskåren.

8.3.5 Förbered ordningspolisen för centrala funktioner

I de bombattentat som analyserats i den här studien, men även i många andra fall, utförs en stor del av polisarbetet av ”vanliga” ordningspoliser. De är de som är först på plats, de som spärrar av och utrymmer det aktuella området, och på andra sätt stödjer den expertis som så småningom kommer till platsen. Sverige är ett till ytan stort land. De poliser som är först på plats vid en insats i Sverige kommer med stor sannolikhet att vara ordningspoliser, oavsett om hotet rör storstad eller glesbygd. Polisens bombskyddspersonal är liten, och kräver viss förberedelse. Det är kanske också ordningspoliser som kommer att svara för sökandet efter en misstänkt bomb, återigen på grund av den begränsade tid som förmodligen står till förfogande.

I den grundläggande polisutbildningen ges i dag några översiktliga föreläsningar om hur bomber bör hanteras av ordningspoliser (Aspegren 2005). Dock skriver Roghe och Rehnberg i sitt förslag till ett framtida svenskt bombskydd att ”Kunskaperna hos polischef i beredskap, vakt-havande befäl, polisinsatschef och poliser i yttre tjänst är mycket bristfälliga när det gäller att hantera bomber, andra farliga föremål och bombskyddsuppdrag.” (Roghe och Rehnberg 2004, s 37). Givet de viktiga roller ordningspoliser har vid bombattentat är författarnas konstaterande oroväckande. Författarna föreslår ett antal utbildningsinsatser för att de poliser som är först på plats och deras befäl ska ha bättre möjligheter att agera vid bombhot: Vakt-havande befäl och polisinsatschefer ska bland annat utbildas i hur olika sprängmedel och bomber verkar, hotbilsbedömning samt förändringar i metod och teknik hos dem som utför bombattentat. Utredningen rekommenderar att poliser i yttre tjänst utbildas i taktisk förståelse, avspärningar, samt ges en grundläggande utbildning om explosiva föremål (Roghe och Rehnberg 2004, s 36–37). En praktisk detalj är att varje polis i London har en checklista med punkter om vad som ska göras om en misstänkt bomb påträffas. Detta saknas i Sverige. I stället ska de yttre befäl eller yttre kommissarierna som leder polisarbetet på plats ha sådana kunskaper att de vet hur ett bombhot ska hanteras (Sjöstrand 2004), något de alltså ofta saknar enligt Roghe och Rehnberg.

De föreslagna förändringarna, eller liknande åtgärder, är förmodligen nödvändiga för att få ett bättre bombskydd i Sverige. Om ordningspoliser också ges en större förståelse för vad ett bombattentat innebär, kanske även risken för ”överreaktion” minskar. De stora störningar som omfattande avspärningar kan innebära i en storstad, kanske kan mins-

kas något om polisen vet vad som krävs och inte krävs. Ibland har polisen på olika platser i England, inklusive London, orsakat onödigt stora störningar genom överambitiösa avspärrningar (Clubb 2004, Sloper 2004a).

I London finns i varje stadsdel en polispatrull som snabbt ska komma till platsen för ett bombhot. Patrullen ska ha kunskap om bomber och övervaka polisens arbete tills desarmeringsexperter anländer (Milnis 2004, Webster, D. 2004). Eftersom de långa avstånden i Sverige och eftersom bombtekniker är en exklusiv resurs, kan det vara en idé att i Sverige ge ett antal poliser i varje polismyndighet en fördjupad kunskap om bombhantering, så att de kan ”hålla ställningarna” tills bombtekniker anländer. Naturligtvis bör även de chefer som leder operativa insatser ha fördjupad utbildning i att hantera bomber. På ungefär detta sätt fungerar polisens regionala och lokala insatsstyrkor, som ”säkrar” en plats i avvaktan på att förstärkningar från piketpolisen eller Nationella insatsstyrkan kommer på plats. Det kan vara värt att överföra ett liknande resonemang till den övriga polisens hantering av bombhot.

Diskussionen om ordningspolisens roller vid ett bombattentat aktualiserar än en gång polisens utbildningar. Givet att det inte finns någon nationell och enhetlig vidareutbildning eller chefsutbildning, är det svårt att se hur ordningspoliser landet över ska kunna ha samma kompetens för att hantera exempelvis ett bombattentat. I polismyndigheter med begränsad erfarenhet av sådana händelser kommer förmodligen annat att prioriteras. Ordningspolisen har viktiga uppgifter vid ett bombattentat. Man kan fråga sig hur samverkan mellan storstädernas bombskyddsgrupper och den lokala ordningspolisen kommer att se ut, om ordningspoliserna har olika kompetens, beroende på regionala prioriteringar och brist på nationella vidare- och chefsutbildningar.

8.3.6 Var beredd på ett starkt politiskt och medialt tryck

I Storbritannien har bombattentat ofta riktats mot storstäder och flygplatser. Detta har inte sällan lett till en avvägning mellan säkerhet och politiska och kommersiella intressen. Polisen har då velat gå långsamt fram, ha stora avspärrningar samt göra noggranna undersökningar efter ett bombdåd. Från politiskt och kommersiellt håll har det å andra sidan funnits ett tryck på att landningsbanor på flygplatser, tågtrafik, shoppinggator och annat ska kunna användas normalt så fort som möjligt; varje timme Heathrow är stängt förlorar flygplatsen mångmiljonselopp. Dessutom har det framförts från politiskt håll att om man låter terrorister påverka samhället i alltför stor utsträckning, har terroristerna tillåtits vinna en delseger.

Det fanns tidigare ett starkt motstånd mot massmedierna från polisens sida, en inställning som ändrades i början av 1990-talet. Den tidigare inställningen resulterade i att pressfotografer och andra försökte komma åt att ta bilder mot polisens vilja, exempelvis från helikoptrar eller genom att förklä sig. Polisen blev mer tillmötesgående, journalister kunde genomföra fler intervjuer och pressfotografer fick tillgång till attentatsplatser för att ta bilder. Dessa förändringar innebar att polisen i större utsträckning än tidigare blev lämnad i fred av massmedierna (Sloper 2004a). Det kan i annat fall finnas en risk att om myndigheterna får massmedierna emot sig, blir dessa mer benägna att hitta fel i myndigheternas agerande. Om relationerna mellan medierna och myndigheterna blivit dåliga, kan det ta lång tid innan förhållandena normaliseras (Hansén och Stern 2001).

Hur väl förberedda är svenska "blåljusmyndigheter" på ett plötsligt starkt politiskt, kommersiellt och medialt tryck? Behovet av att lösa en viss uppgift kanske i viss mån kan uppfattas stå i motsättning till en het-sig offentlig debatt. Efter mordet på Anna Lindh har flera företrädare för polis och åklagare framfört att man upplevt det stora medietrycket som problematiskt, att det tagit stort utrymme i det dagliga arbetet. Kanske polisen överlag måste bli bättre på att förstå och hantera medie-logiken och vidare förklara varför man gör på det ena eller andra viset.

8.3.7 Väg öppenhet mot sårbarhet

I Storbritannien finns ett stort antal övervakningskameror. Det tycks inte finnas någon bestämd uppfattning om hur många de är, men antalet brukar anges till några miljoner. Det sägs att en person som rör sig i centrala London efter några timmar har blivit filmad av flera hundra kameror. Efter bombdåd har polisen ägnat stora resurser åt att få tag i filmerna från olika övervakningskameror och har därigenom vid flera tillfällen lyckats kartlägga terroristernas rörelser genom Storbritannien. Terrorister har då knutits till fordon och platser som har kunnat sättas i samband med bombdåden. Det skulle kunna vara värt att undersöka hur stor nytta den brittiska polisen generellt har av kameraövervakning. Om vi i Sverige väljer att avstå från kraftigt utökad övervakning, exempelvis av integritetsskäl, bör vi fundera på hur vi ska kunna kompensera det informationsbortfall det ger.

I centrala London har polisen upprättat en "Ring of Steel" för att minska antalet möjliga tillfarter till innerstaden. När risken för terroristdåd anses öka posteras poliser med automatvapen ut vid vägspärrar och fordon kontrolleras noggrant. Vid beredskapshöjningar minskas också tillgängligheten till offentliga byggnader, såsom parlamentet. Skulle en permanent höjd säkerhetsnivå kring vissa offentliga svenska

byggnader vara önskvärd? Om inte, antas Säkerhetspolisen och andra ansvariga myndigheter kunna förutsäga vilka byggnader som kan vara sårbara, vid vilken tidpunkt, så att säkerheten då kan höjas tillfälligt? Det är även i detta fall fråga om att väga säkerhet mot öppenhet. Ett exempel på detta är att personer vid upprepade tillfällen kunnat bära med sig stora kartonger genom den svenska Riksdagens varuintag, och sedan vidare fram till Riksdagens plenisal, utan att deras identitet kontrollerats.³⁴ Är detta nödvändigt för att bibehålla ett öppet samhälle?

Frågor om öppenhet och sårbarhet har delvis sitt ursprung i hur pass utsatta människor upplever sig vara för olika hot; om medborgarna känner sig sårbara, är det troligt att de accepterar inskränkningar i exempelvis sin personliga integritet, givet att de upplever att inskränkningarna leder till större säkerhet. Det verkar i Storbritannien, av förklarliga skäl, finnas en stor beredskap för terrordåd, både mental och praktisk. I Sverige tycks det däremot, exempelvis enligt en opinionsundersökning som Krisberedskapsmyndigheten lät göra våren 2004, finnas en spridd övertygelse att ”det händer inte här”.³⁵ Detta trots att undersökningen genomfördes kort tid efter terrordåden i Madrid våren 2004 och trots att svenska medborgare eller personer bosatta i Sverige har drabbats av, eller misstänks vara involverade i terrordåd, den 11 september 2001, på Bali 2002, i norra Irak 2003–04 och i Egypten 2005. Då svenska kriser har studerats, verkar en återkommande reflektion vara att den svenska uppfattningen om att inte vara utsatt inte har ändrats, trots återkommande kriser (Hansén och Hagström 2004, s 220–221). Man kan diskutera orsakerna till detta, men även om det är önskvärt att försöka påverka denna inställning. Går det att få en större mental beredskap för att terrordåd kan inträffa i Sverige? Hur då? Om terrorism är en fråga som berör Sverige, är det inte bara ”blåljusmyndigheternas” sak, utan även något som svenska medborgare kan utsättas för. Internationell terrorism har i många fall främst riktats mot civilpersoner.

8.4 Avslutning

Hansén och Hagström dokumenterar i boken *I krisen prövas ordningsmakten* (2004) återkommande fall av reaktivitet och förnekelse inom

³⁴ Svenska Dagbladet har använt Riksdagens varuintag under flera års tid, för att ta sig till tidningens pressrum i byggnaden. SvD-representanter har passerat vid ett 30-tal tillfällen utan att behöva visa legitimation. Ingen skillnad i säkerhetsnivån märktes efter 11 september, 2001 (Ennart 2003). Vid tester under våren 2005 kunde figuranter ta sig in i Riksdagshuset utan att kontrolleras. Inte heller lådor och väskor som togs in av besökare i Riksdagshuset undersöktes (Svensson 2005).

³⁵ Krisberedskapsmyndigheten (2004), Nilsson 2004.

den svenska polisen. Erfarenheter från krishanteringsforskning visar att kriser som drabbar andra länder också så småningom kan drabba Sverige. Föreställningen om att vårt land skulle vara en skyddad del av världen har gång på gång visat sig vara en sorgligt felaktig missbedömning. Redan på 1970-talet genomfördes terrorattentat i Sverige och även under senare år har svenska medborgare fallit offer för terrorister. Därför vore det beklagligt om nödvändiga investeringar och kompetensutveckling inte har genomförts, om storskalig terrorism skulle drabba också Sverige. Behovet av skydd mot bombattentat understryks precis innan denna studies tryckning, i och med terrordåden mot Londons tunnelbana och busstrafik i juli 2005. Den brittiska erfarenheten visar att även svårare händelser kan hanteras framgångsrikt av en väl förberedd poliskår, utan att utvecklas till kriser.

9. Källförteckning

- Boin, A., m fl (kommande) *The Politics of Crisis Management. Understanding Public Leadership when it Matters Most*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonner, D. (red) (2000) "The United Kingdom's response to terrorism." I *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, redigerad av F. Reinares, s. 31–72. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Brändström, A. (2001) *Coping with a Credibility Crisis: The Stockholm JAS Fighter Crash 1993*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Comfort, L. (red) (1988) *Managing Disaster. Strategies and Policy Perspectives*. Durham: Duke University Press.
- Deverell, E. (2003) *The 2001 Kista Blackout: Corporate Crisis and Urban Contingency*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Deverell, E. (2004) *Elavbrottet i Kista den 29–31 maj 2002. Organisatorisk och interorganisatorisk inläring i kris*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Deverell, E. med A. Almgren och P. Örtenwall (2004) *Bombattentat i Myrmanntorget köpcentrum 2002*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Dynes, R. (1970) *Organized Behavior in Disaster*. Lexington: Heath Lexington Books.
- Ender, R. och J. Kim (1988) "The Design and Implementation of Disaster Mitigation Policy." I *Managing Disaster. Strategies and Policy Perspectives*, redigerad av L. Comfort, s. 67–85. Durham: Duke University Press.
- Farnham, B. R. (2000) *Roosevelt and the Munich Crisis. A Study of Political Decision-Making*. Princeton: Princeton University Press.
- Hagström, A. och B. Sundelius (2001) *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29–30 oktober 1998*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hansén, D. och A. Hagström (2004) *I krisen prövas ordningsmakten*. Stockholm: Jure förlag.
- Hansén, D. och E. Stern (2001) "Framing the Palme Assassination" I *Threat Politics. New perspectives on security, risk and crisis management*, redigerad av J. Eriksson, s. 164–188. Aldershot: Ashgate.
- Hamill, D. (1985) *Pig in the Middle. The Army in the Northern Ireland 1969–1984*. London: Methuen.
- Heyman, C. (red) (2001) *The Armed Forces of the United Kingdom 2001–2002*. Barnsley: Pen & Sword Books Ltd.
- Holme, I. och B. Solvang (1997) *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

- Janis, I. (1989) *Crucial Decisions. Leadership in Policymaking and Crisis Management*. New York: The Free Press.
- Johnston, L. (2000) *Policing Britain: Risk, Security and Governance*. Harlow: Longman.
- Larsson, S. (2004) *Tunnelolyckan i Kaprun 2000*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Lewis, R. (1988) "Management Issue in Emergency Response." I *Managing Disaster. Strategies and Policy Perspectives*, redigerad av L. Comfort, s. 163–179. Durham: Duke University Press.
- Melin, L. (2000a) *Terrorism och kriminalitet. Incidenter med biologiska ämnen 1960–1999*. Umeå: FOI NBC-skydd.
- Melin, L. (2000b) *Terrorism och kriminalitet. Incidenter med kemiska ämnen 1964–1999*. Umeå: FOI NBC-skydd.
- Mulholland, M. (2002) *The Longest War. Northern Ireland's Troubled History*. Oxford: Oxford University Press.
- Newburn, T. (red) (2003) *Handbook of Policing*. Cullompton: Willian Publishing Ltd.
- Nohrstedt, D. (2001) *Managing Crisis Abroad: The Brolin Kidnapping*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Seldon, A. (1997) *Major. A political life*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Sundelius, B. och E. Stern med F. Bynander (1997) *Krishantering på svenska. Teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Taylor, P. (2002) *Brits. The War Against the IRA*. London: Bloomsbury.
- Taylor, T. (2002) "United Kingdom" I *Combating Terrorism. Strategies of Ten Countries*, redigerad av Y. Alexander, s. 187–223. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Tidskriftsartiklar

- Atran, S. (2004) Combating al-Qaeda's Splinters. *The Washington Quarterly* 27 (3): 67–90.
- Brändström, A. m fl (2004) Governing by looking back: Historical analogies and crisis management. *Public Administration* 82 (1): 191–210.
- Dingley, J. (2001) The Bombing of Omagh, 15 August 1998: The Bombers, Their Tactics, Strategy, and Purpose Behind the Incident. *Studies in Conflicts and Terrorism* 24 (6): 451–465.
- Dolnik, A. (2003) Die and Let Die: Exploring Links between Suicide Terrorism and Terrorist Use of Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Weapons. *Studies in Conflict & Terrorism*, 26:17–35.
- Rosenthal, U. och P. 't Hart (1991) Experts and Decision Makers in Crisis Situations. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 12 (4): 350–372.

Stern, E. och B. Sundelius (2002) Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program. *International Studies Perspectives* 3: 71–88.

Officiella källor, främst hemsidor

Cabinet Office (3 rev uppl) 19 juni 2003. *Dealing with disaster*. <http://www.ukresilience.info/contingencies/dwd/dwdrevised.pdf> (1 april 2004).

DASA, Defence Analytical Services Agency 2002. *UK Defense Statistics 2002. Jubilee Edition*. <http://www.dasa.mod.uk/natstats/stats/ukds/2002/ukds.html> (9 juli 2003).

Europeiska Unionens Råd 2003. *A Secure Europe in a Better World*. <http://ue.eu.int/showPage.asp?id=391&lang=sv&mode=g> (20 maj 2004).

Försvarsberedningen 2003. *Ds 2003:8 Säkrare grannskap – osäker värld*. <http://www.forsvarsberedningen.gov.se/> (31 mars 2005).

Försvarsberedningen 2003. *Ds 2003:34 Vårt militära försvar – vilja och vägval*. <http://www.forsvarsberedningen.gov.se/> (31 mars 2005).

Försvarsberedningen 2004. *Ds 2004:30 Försvar för en ny tid*. <http://www.forsvarsberedningen.gov.se/> (31 mars 2005).

Försvarsmakten 2005. *Vad har Försvarsmakten bidragit med under stormen i södra Sverige?* <http://www.mil.se/article.php?id=12994> (25 februari 2005).

London Prepared 2005. *London Resilience*. <http://www.ukresilience.info/londonprepared/resilienceteam/index.htm> (11 maj 2005).

Home Office 2003. *Terrorism*. <http://www.homeoffice.gov.uk/terrorism/govprotect/depts/index.html> (2 juli 2003).

Justitiekottets betänkande 2001/02:JuU1. <http://www.riksdagen.se/debatt/0102/utskott/JuU/JuU1/HTFRAME.HTM> (7 mars 2005)

Krisberedskapsmyndigheten 2004. *Opinionsundersökning Madrid*. http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/view_item.jsp?type=NEWS&itemID=429 (21 maj 2004).

Krisberedskapsmyndigheten 2004. *Hot- och riskrapport 2004. Gränsöverskridande sårbarheter*. <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se> (25 februari 2005).

Krisberedskapsmyndigheten 2005. *En utvecklad krisberedskap – KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap*. http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Publication___5205.aspx (30 mars 2005).

Krisberedskapsmyndigheten 2005. *Utbyggnadsplan för RAKEL-systemet*. http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page___117.aspx (29 mars 2005).

- Magnusson, K. 10 november 2004. "Norrbotten slipper ansvar för bombskydd." *Tidningen Svensk Polis*. <http://www.polisen.se/inter/nodeid=31463&pageversion=1.html> (10 november 2004).
- Metropolitan Police 2005a. *About the Metropolitan Police* <http://www.met.police.uk/about/index.htm> (9 februari 2005).
- Metropolitan Police 2005b. *Anti-Terrorist Branch*. <http://www.met.police.uk/terrorism/index.htm> (9 februari 2005).
- Metropolitan Police 2005c. *Structure of policing in London*. <http://www.met.police.uk/about/organisation.htm> (9 februari 2005).
- Metropolitan Police 2005d. *SO19 Force Firearms Unit*. <http://www.met.police.uk/so19/index.htm> (9 februari 2005).
- Polishögskolan 2004. Utvecklingsprogram för vidareutbildning inom Polisen inom ramen för En nationell polis.
- Polismyndigheten i Stockholms län 2003. Förundersökning avseende mordet på utrikesminister Anna Lindh. Tekniskt protokoll Del C.
- Regeringskansliet 6 juli 2004. *Ds 2004:34 Strukturella brister inom polisen*. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/71/67/2dd4f074.pdf> (mars 2005).
- Rikspolisstyrelsen. 2004. Redovisning av Taktikutvecklingsprojektet.
- Roghe, Å. och S. Rehnberg. 2004. Rapport med förslag till en nationell bombskyddsverksamhet inklusive skydd mot NBC. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Regeringskansliet. 1988. SOU 1988:18 Rapport av parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme.
- Regeringskansliet. 14 januari 2003. *SOU 2002:122. Betänkande av Göteborgskommittén*. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/3816> (23 oktober 2003).
- UK Resilience 6 oktober 2003. *Handling a crisis: Lead Government Department's Areas of Responsibility*. <http://www.ukresilience.info/handling.htm> (12 december 2003).
- UK Resilience 7 februari 2005. *Civil Contingencies Act 2004*. <http://www.ukresilience.info/ccact/index.htm> (9 februari 2005).
- The White House september 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> (20 maj 2004).
- Widmark, L. (2004) "Samma bastaktik ska användas i hela landet." *Tidningen Svensk Polis*. (9 december 2004).

Internetkällor, främst massmedier

- Adams, J., m fl. 11 februari 1996. "MI5 fears more bombings. Two bodies found in rubble." *The Sunday Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (17 januari 2005).
- Allison, R. m fl. 3 augusti 2001. "Huge car bomb rips through London street." *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,,531673,00.html (20 januari 2005).

- August, O. och R. Jenkins. 13 februari 1996. "One Hundred Bomb Alerts Cause Travel Chaos Across Capital." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (21 maj 2004).
- Barbash, F. 10 februari 1996. "Bomb Blast Rocks London After IRA Ends Cease-Fire." *The Washington Post*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 december 2003).
- BBC. 18 februari 1996. "Bomb blast destroys London bus." *BBC News*. http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/february/18/newsid_4165000/4165719.stm (1 februari 2005).
- BBC. 3 augusti 2001a. "Car bombers rock west London." *BBC News*. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1471284.stm> (10 juli 2003).
- BBC. 3 augusti 2001b. "Survivor's tales of terror." *BBC News*. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1471479.stm> (10 juli 2003).
- BBC. 6 augusti 2001c. "Bomb suspect caught on CCTV." *BBC News*. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1476489.stm> (10 juli 2003).
- BBC. 9 augusti 2001d. "Police re-enact bomb attack." *BBC News*. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1483449.stm> (6 maj 2004).
- BBC. 10 augusti 2001e. "Police release e-fit of bomber suspect." *BBC News*. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1483615.stm> (7 maj 2004).
- Bennetto, J. och J. Rentoul. 24 februari 1996. "'Ring of Steel' Around City set to Tighten." *The Independent*. Tillgänglig på <http://global.factiva.com/en/arch> (21 maj 2004).
- Bird, S. 4 augusti 2001. "Couple cheated death as blast went off 12 ft away – Ealing bomb – The victims." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).
- Bowcott, O. 4 augusti. 2001. "Karaoke then chaos as terror returns." *The Guardian*, Tillgänglig på http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,3604,532033,00.html (7 juli 2003).
- Bowcott, O. och T. Branigan. 4 augusti 2001. "Why the suburbs bear the brunt." *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,3604,532034,00.html (7 juli 2003).
- Burns, J. 12 februari 1996. "Northern Ireland Peace Crisis. Ring of Steel Closes on City Amid New Alerts." *Financial Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (21 maj 2004).
- Campbell, D. 12 februari 1996. "Close shave for PC who found bomb lorry." *The Guardian*. <http://global.factiva.com/en/arch> (17 januari 2005).
- Campbell, D och A. Bellos. 13 februari 1996. "Armed Police Patrols in Anti-Terrorist Drive." *The Guardian*. <http://global.factiva.com/en/arch> (21 maj 2004).
- Campbell, D. 26 juni 1998. "Dockland bomber 'free in two years'." *The Guardian*. <http://global.factiva.com/en/arch> (7 januari 2004).
- Crawford, L. 17 juli 2004. "Baptism of ire." *Financial Times Weekend Magazine*. <http://global.factiva.com/en/arch> (25 februari 2005).
- Cuen, L. och M. Lee. 7 februari 2000. "Afghan Airline Ordeal. Hijacked Plane Lands Near London." *ABCNews*. <http://archive.abc->

- news.go.com/sections/world/DailyNews/afghan000207_plane.html (9 juli 2003).
- Cusick, J. 11 februari 1996. "80 minutes – the timetable of terror." *Independent On Sunday*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 januari 2004).
- Dahlin, N. 2 juli 1999. "Bomber hör till 1990-talet." *Svenska Dagbladet*. <http://www.mediarkivet.se> (18 december 2003).
- Dodd, V. 11 augusti 2001a. "Photofit of Ealing suspect released." *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,3604,535308,00.html (7 maj 2004).
- Dodd, V. 16 november 2001b. "Six arrested over terrorist attacks." *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,3604,595341,00.html (7 juli 2003).
- Donnelly, R. 13 februari 1996. "Police officers accuses IRA over bomb warning." *Irish Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (17 januari 2005).
- Dyer, C. 28 februari 2005. "An assault on our liberties." *Guardian*. <http://politics.guardian.co.uk/attacks/comment/0,1320,1427049,00.html> (1 mars 2005).
- The Economist. 17 februari 1996. "Why Peace Broke Down." *The Economist*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 december 2003).
- Ennart, H. 15 februari 2003. "Ingen id-kontroll vid riksdagens bakdörr." *Svenska Dagbladet*. <http://www.mediarkivet.se> (30 april 2004).
- Evans, M. m fl. 12 februari 1996. "Warning of more IRA bombs. Closed circuit TV may have filmed terrorists." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 januari 2004).
- Evans, M. 4 augusti 2001. "Hardliners have weapons, dedication and new recruits – Ealing bomb – The Real IRA." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).
- Evans, R. 1 september 2002. "Organised crime and terrorist financing in Northern Ireland." *Jane's Intelligence Review*.
- Fresco, A. 3 augusti. 2001. "Seven hurt as car bomb explodes at Ealing Tube." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).
- Graves, D. 4 augusti 2001. "27 confusing minutes to find the car." *The Daily Telegraph*. <http://global.factiva.com/en/arch> (20 januari 2005).
- Goodwin, S. 13 februari 1996. "Not the end of the road for peace." *The Independent*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 november 2004).
- The Guardian. 4 november 2001a. "Real IRA blamed for Birmingham bomb." *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/Northern_Ireland/Story/0,2763,587534,00.html (21 augusti 2003).
- The Guardian. 3 augusti 2001b. "Timeline: mainland bombings." *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/Northern_Ireland/Story/0,2763,531840,00.html (1 juli 2003).

- Harris, P., m fl. 5 augusti 2001. "The Irish Traveller with a chilling taste for terror." *The Observer*. http://observer.guardian.co.uk/uk_news/story/0,,532344,00.html (19 januari 2005).
- Hopkins, N. 4 augusti 2001. "Real IRA campaign of death fear as bomb tactics switch." *The Guardian*. <http://global.factiva.com/en/arch> (20 januari 2005).
- Hopkins, N. 8 april 2003. "Background: the Real IRA trial." *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/Northern_Ireland/Story/0,2763,932387,00.html (7 juli 2003).
- Independent on Sunday. 11 februari 1996a. "Just after tea, the windows came in." *Independent on Sunday*. <http://global.factiva.com/en/arch> (17 januari 2005).
- Independent on Sunday. 11 februari 1996b. "What they said – the London bomb." *Independent on Sunday*. <http://global.factiva.com/en/arch> (17 januari 2005).
- Independent. 28 mars 1997. "411M cost after Manchester bomb." *Independent*. <http://global.factiva.com/en/arch> (7 januari 2004).
- Independent. 25 juli 2000. "Releasing these killers is a sordid, but necessary, part of the peace." *Independent*. <http://global.factiva.com/en/arch> (22 maj 2004).
- Irish Times. 12 februari 1996a. "IRA admits London bombing." *Irish Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (17 januari 2005).
- Irish Times. 14 februari 1996b. "Bruton agrees to meetings at official level with SF." *Irish Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 februari 2005).
- Irish Times. 9 juni 1998. "Docklands bomb devastation described." *Irish Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (17 januari 2005).
- Irish Times. 4 augusti 2001. "'Real IRA' appears to have been transformed." *Irish Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (20 januari 2005).
- Jane's. 13 juni 2000. Is London bomb a prelude to RIRA blitz? *Jane's Terrorism and Security Monitor*.
- Jenkins, R. 14 februari 1996. "Prince speaks to bomb victim." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 november 2004).
- Judd, T. 4 augusti 2001. "Ealing Bomb – The Aftermath – En eerie silence on suburb's battered Broadway." *Independent*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).
- Jällhage, L. och A. Ånnerud. 6 oktober 1998. "Allt fler bomber: Bombhoten ökar oroväckande." *Dagens Nyheter*. <http://skolan.press-text.prb.se> (16 februari 2005).
- Lawless, J. 3 augusti 2001. "Car bomb explodes near London railway station, injuring seven." *Associated Press*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).
- Leppard, D. 5 augusti 2001. "Yard hunts for terror cell that may deliver bomb 'spectacular.'" *The Sunday Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).

- Leppard, D. och A. Alderson. 11 februari 1996. "Body in rubble. One still missing." *The Sunday Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).
- Luthander, P. 22 oktober 1999 "Fem i mc-gäng åtalas för bomb." *Dagens Nyheter*. <http://skolan.presstext.prb.se> (16 februari 2005).
- Millar, F. 12 februari 1996. "Major relaunched redefined election plan." *Irish Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 februari 2005).
- Millar, P. 11 februari 1996. "The lights go out." *The Sunday Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 januari 2004).
- Mills, H. 12 februari 1996. "PC 'expected to die' after spotting IRA truck." *Independent*. <http://global.factiva.com/en/arch> (17 januari 2005).
- Moriarty, G. 1 mars 1996. "Hopes are raised of a new IRA ceasefire." *Irish Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 februari 2005).
- Mullin, J. 27 juli 2000a. "Mandelson to release Docklands bomber." *The Guardian*. <http://global.factiva.com/en/arch> (22 maj 2004).
- Mullin, J. 29 juli 2000b. "Prisoner releases: Some smiled, others covered their heads." *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,3604,348366,00.html (19 januari 2004).
- Mullin, J. 29 juli 2000c. "Symbol of a painful peace. Largest one-day exodus in 30 years sees 78 freed from Maze." *The Guardian*. <http://global.factiva.com/en/arch> (22 maj 2004).
- Nilsson, S. 26 mars 2004. "Sju av tio räds terrorattacker." *Svenska Dagbladet*. http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did_7202085.asp (21 maj 2004).
- Sheehan, M och C. Ryder 5 augusti 2001. "Bombers may strike new blow against faltering peace process." *The Sunday Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).
- Stevenson, R. 11 februari 1996. "I.R.A. issues claim of responsibility for London bombs." *The New York Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 januari 2004).
- Svensson, N. 4 maj 2005. "Så lätt smög de in i Riksdagen." *Expressen*. <http://www.expressen.se/index.jsp?a=279312> (4 maj 2005).
- Tendler, S. 26 juni 1998. "How the South Quay bomber was caught." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (7 januari 2004).
- Tendler, S. 23 november 2001. "Real IRA bomb suspects in court." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (4 mars 2004).
- Tendler, S. 9 april 2003. "Real IRA bombers were planning fourth attack." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 augusti 2003).
- The Times. 12 februari 1996. "Police defend response to calls." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 januari 2004).
- Watt, N. m fl. 10 februari 1996. "Bomb shatters IRA ceasefire." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (18 december 2003).

- Watt, N. och S. Tendler. 10 februari 1996. "Elite sleeper unit caught MI5 with its guard down." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (10 december 2003).
- Webster, P. och N. Watt. 13 februari 1996. "Major keeps hopes for peace alive." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 februari 2005).
- Wood, N. m fl. 12 februari 1996a. "Bruton tells Major not to 'pour petrol on the flames.'" *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 februari 2005).
- Wood, N. m fl. 29 februari 1996b. "June 10 set for start of Ulster talks." *The Times*. <http://global.factiva.com/en/arch> (2 februari 2005).
- Yardley, M. oktober 2001. "Why the Police Took up Arms." *Police Magazine*. <http://www.polfed.org/magazine/> (23 juli 2003).

Intervjuer

- Aspegren, B. bombtekniker, före detta chef för bombgruppen vid Polismyndigheten i Stockholms län, telefonintervju, 1 och 4 april 2005.
- Clubb, G. *Detective Constable*, SO13, personlig intervju, 5 april 2004, London. Om kontraterrorism och *family liaison*.
- Durham, K. *Detective Superintendent*, SO13, personlig intervju, 5 april 2004, London. Om hanteringen av bombdådet i Ealing.
- Ekberg, C. polisöverintendent, chef Rikskriminalpolisens Kriminalunderrättelsetjänst, telefonintervju, 21 mars 2005.
- Eriksson, K-E. Säkerhetspolisens Bombdatacenter, telefonintervju, 18 mars 2005.
- Grenfors, J. polisöverintendent, chef Rikskriminalpolisen Utredning/Spaning, telefonintervju, 21 mars 2005.
- Hansen, O. Chef för bombgruppen vid Polismyndigheten i Skåne, e-post-intervju, 10 maj 2005.
- Hunter, T. Home Office Central Unit, e-post-intervju, 15 juni 2004.
- Lissel, A. Bombtekniker, Polismyndigheten i Stockholms län, e-post-intervju, 3 maj 2005.
- Milnis, P. *Explosives officer*, Metropolitan Police, personlig intervju, 5 april 2004, London. Om bombskyddsenshetens arbete.
- Mockett, S. UK Police National Bomb Data Centre, SO13, personlig intervju, 5 april 2004, London. Om bombdatacentret.
- Sjöstrand, L. poliskommissarie (länsvakthavande befäl), Polismyndigheten i Stockholms län, telefonintervju, 21 maj 2004.
- Sloper, P. *Detective Constable*, SO13, personlig intervju, 4 april 2004a, London. Om generell bombhantering.
- Sloper, P. *Detective Constable*, SO13, personlig intervju, 4 april 2004b, London. Om hanteringen av bombdådet i Docklands.

Smith, I. Home Office, Terrorism and Protection Unit, personlig intervju, 6 april 2004, London. Om den generella brittiska policyn inom kontraterrorism.

Webster, D. *Police Constable*, personlig intervju, 5 april 2004, London. Om bombskyddsenshetens arbete.

Konferens, föredrag

Horgan, J. 15 oktober 2003. "The Psychology of Terrorism." Föreläsning vid konferens anordnad av Client, FOI, Stockholm.

APPENDIX A. Förkortningar

DC Bomb Data Centre
CCS Civil Contingencies Secretariat
CIRA Continuity Irish Republican Army
COBRA Cabinet Office Briefing Room A
IRA Irish Republican Army
MACC Military Aid to the Civil Community
MAGD Military Aid to Other Government Departments
MACP Military Aid to the Civil Power
MPS Metropolitan Police Service
NORAIID Irish Northern Aid
OIRA Original Irish Republican Army
PIRA Provisional Irish Republican Army
RIRA Real Irish Republican Army
RTE Radio Telefís Éireann
SAS Special Air Service
SCG Strategic Co-ordination Group
SOP Standard Operating Procedure
SO13 Special Operations 13/Anti-Terrorist Branch
SO19 Special Operations/Force Firearms Unit – Specialist Firearms Teams

APPENDIX B. Analytiska teman³⁶

Krisberedskap, krisförebyggande arbete och lindrande åtgärder
Ledarskap
Beslutsenheter
Problempception och probleminramning (framing)
Värdekonflikt
Politiskt byråkratiskt samarbete och konflikt
Kriskommunikation och trovärdighet
Transnationalisering och internationalisering
Temporala effekter
Inläring

Nedan redovisas de analytiska teman som inte använts i studien.

Beslutsenheter

Detta tema fokuserar på var och hur beslut fattas. Beslutsenheter kan bestå av enskilda individer, par, smågrupper eller organisatoriska nätverk. Dessa kan vara arbete strategiskt eller operativt, på lokal, regional, nationell eller övernationell nivå. Sammansättningen av beslutsenheterna, liksom deras arbetssätt och vilka delar av en aktuell kris som de hanterar, kan variera kraftigt under olika faser i krisen. Det kan även vara intressant att undersöka de processer som avgör vilka personer och organisationer som ska ingå i de olika beslutsenheterna, och vilka som stängs ute från viktigt beslutsfattande.

Politiskt byråkratiskt samarbete och konflikt

En kris kan leda till starkare samverkan mellan berörda institutioner, men också till starkare konkurrens mellan dessa. Vid en svår situation kan makthavare lägga meningsskiljaktigheter åt sidan för att lösa en viktig uppgift, man sluter upp bakom en ledare och söker konsensus; *rally 'round the flag*. En kris kan dock även ge upphov till en motsatt effekt. Kriser innebär risker för människors liv och hälsa, såväl som karriärvägar. Då sådana fundamentala värden hotas, kan aktörer känna sig tvingade att agera defensivt och dra sig undan ansvar. Efter en kris uppstår inte sällan ett *blame game*, där inblandade parter försöker skjuta över skulden för det inträffade på varandra. Samtidigt så kan en väl

³⁶ Avsnittet om analytiska teman bygger på Stern och Sundelius 2002, s 77–80.

hanterad kris innebära goda karriärmöjligheter. Därför uppstår också stundtals en konkurrens mellan aktörerna om att ta åt sig äran för lyckad krishantering. Å andra sidan finns ofta kulturella normer som avhåller aktörer från sådan opportunistisk, under och efter extraordinära händelser.

Kriskommunikation och trovärdighet

Detta analytiska tema berör förhållandet mellan krishanteringsaktörerna, media och allmänheten. Olika aktörer ser på kriskommunikation på olika sätt. Vissa intar en defensiv position, vilket ofta retar upp media, som vill få tag i så mycket information som möjligt i krisens inledande, osäkra skede. Andra aktörer agerar proaktivt och offensivt för att försöka skaffa ett gott förhållande till media och söka upprätthålla ett informationsinitiativ. Det kan vidare skilja i hur krishanteringsaktörerna följer medias rapportering; vissa är mycket medvetna om medierapporteringen och försöker rätta till fel, medan andra aktörer inte hinner följa media, och därför riskerar att drabbas av minskande trovärdighet, kanske utan att veta om det.

Transnationalisering och internationalisering

Kriser respekterar ganska sällan nationsgränser. Detta gäller särskilt ett Europa där länderna blir alltmer politiskt, ekonomiskt, socialt och ekologiskt beroende av varandra. Terrorism, epidemier, natur- och miljökatastrofer och turbulens på den finansiella marknaden är exempel på fenomen som ofta påverkar flera länder. Då problemen är internationella, krävs ofta samverkan mellan flera stater för att hantera dem. Sådant samarbete kan vara bilateralt eller multilateralt, och ske på *ad hoc*-basis, eller vara institutionaliserat.

Temporala effekter

Temat belyser sekvenskedjor och samtidigt-länkar, temporala effekter som kan ha stort inflytande på krishantering. Exempel på en sekvenskedja är att de val som görs tidigt i en kris tenderar att begränsa valmöjligheterna senare i krishanteringen, vilket gör att beslutsfattarna drivs in på vissa handlingsvägar, som kan vara svåra att ändra. Reaktionen på tidiga beslut under krisen kräver respons från krishanterarna. Dessa beslut, reaktioner och motreaktioner formar en sekvenskedja. Samtidigt-länkar refererar till att större händelser som inträffar vid ungefär samma tidpunkt tenderar att påverka varandra via psykologiska och organisatoriska mekanismer, såsom "tillgänglighet", stress och distraktion. Ungefär samma beslutsfattare berörs av att samtidigt händelser kräver deras uppmärksamhet. Flera problem kan behöva hanteras inom samma kris, två kriser kan inträffa samtidigt, eller en

kris kan äga rum vid samma tillfälle som andra betydelsefulla händelser; val och statsbesök.

Inläring

Hur kapabla är de deltagande aktörerna att analysera erfarenheterna av en kris, och, med utgångspunkt i dessa, söka förändra sig så att en framtida kris kan hanteras bättre? En annan aspekt på inläring är hur tidigare lärdomar ibland används under en pågående kris, lärdomar som ofta getts formen av analogier eller tumregler. Kriser erbjuder goda möjligheter för inläring, men denna inläring störs ofta av politiska, sociala och psykologiska dynamiker.

APPENDIX C. Några svenska bombattentat och bombhot

Under de senaste åren har bombgruppen vid Polismyndigheten i Stockholms län använts vid ett antal insatser (Aspegren 2005):

- 2004 åkte bombgruppen ut på 70 uppdrag, varav 17 var skarpa och 8 var attrapper³⁷
- 2003: 55 uppdrag, varav 14 skarpa, 4 attrapper
- 2002: 70 uppdrag³⁸
- 2001: 87 uppdrag, varav 12 skarpa, 12 attrapper
- 2000: 65 uppdrag, varav 11 skarpa, 8 attrapper

Under mitten av 1990-talet var läget liknande (Jällhage och Ånnerud 1998):

- 1997: 82 uppdrag, varav 14 skarpa
- 1996: 81 uppdrag, varav 12 skarpa
- 1995: 66 uppdrag, varav 5 skarpa
- 1994: 74 uppdrag, varav 7 skarpa

Flera bombdåd i Sverige de senaste tio åren har begåtts som del i uppgörrelser mellan kriminella. Andra har utförts av medlemmar i kriminella mc-gäng och nynazister. 1999 gjorde Svenska Dagbladet en sammanställning av elva bombdåd och incidenter med utplacerade bomber under senare delen av 1990-talet (Dahlin 1999). Några av de mest allvarliga händelserna anges nedan:

- Den 1 juli 1999 exploderade en bilbomb i Malmö sedan en polispatrull lockats till platsen. En av polismännen skadades svårt. Anhängare till kriminella mc-gäng åtalades, men släpptes fria i brist på bevis (Luthander 1999).

³⁷ För att ett föremål ska betraktas som en IED (Improvised Explosive Device) ska den innehålla fyra komponenter: sprängämne, tändmedel, strömkälla och kontaktanordning. Det är ofta svårt att i efterhand avgöra om bomben dessutom varit korrekt apterad, eftersom bombgruppen ofta skjuter sönder bomben. Föremål betraktas som attrapper om de är tillverkade för att likna en riktig bomb, genom att de är uppbyggda med dessa fyra komponenter. Däremot är några av komponenterna utbytta mot exempelvis modeller eller en leksaksklocka.

³⁸ Något osäker uppgift.

- 28 juni 1999: En bilbomb exploderade i Nacka utanför Stockholm och skadade en journalist och hans son. Polisen misstänker att journalistens kartläggning av nazistgrupper var motivet till dådet.
- 5 januari 1999: Utanför Malmö detonerade en bomb i en privatbil tillhörande två poliser. Bilen förstördes, men ingen skadades. Mannen hade vittnat i en rättegång mot en Hells Angels-medlem, och polisen trodde att attentatet var en hämndaktion.
- 19 juli 1998: En 32-årig malmöbo skadades när en bomb exploderade i hans bil under körning.
- 27 mars 1998: En bilbomb exploderade utanför entrén till Karolinska sjukhuset i Solna och skadade två personer.
- 4 maj 1997: En bilverkstad i Helsingborg förstördes i ett sprängattentat. Ägaren hade tidigare lagat motorcyklar åt medlemmar i Bandidos.