



Utvärdering av den nationella särskilda händelsen Nimo

Polismyndighetens hantering av attentatet
i Stockholm 7 april 2017



Nationella operativa avdelningen

2017-12-08

Utvärdering av den nationella särskilda händelsen Nimo

INNEHÅLL

1	INLEDNING	3
1.1	Bakgrund och syfte	3
2	HÄNDELSEFÖRLOPPET	5
2.1	Initial respons.....	5
2.2	Yttre ledning – insatsen byggs upp.....	10
2.3	Brottsplatsen	12
2.4	En misstänkt gärningsman grips	13
2.5	Den regionala särskilda händelsen - Region Stockholm.....	15
2.6	Den nationella särskilda händelsen	18
2.7	Förundersökning	19
2.8	Kommunikation	21
2.9	Att avsluta den Nationella särskilda händelsen.....	22
3	LÄRDOMAR OCH SLUTSATSER	23
3.1	Identifiera som terrorism – vidta åtgärder.....	23
3.2	Ingripandepoliserna först på plats.....	24
3.3	Samverkan på brotts-/skadeplats.....	26
3.4	Nya mål – att stänga kollektivtrafiken	27
3.5	Varna, vägleda allmänheten.....	28
3.6	Risk för nya attentat – riskminimerande åtgärder	29
3.7	Uthållighet	30
3.8	Krisstöd.....	31
3.9	Tillgång till och spridning av bild och film	32
3.10	Informationsflödet och lägesbild	33
3.11	Förmåga till gränskontroll.....	34
3.12	Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.....	35
3.13	Omfattande förundersökningar	36
3.14	Framåtblickade fokus i förundersökningen.....	37
3.15	Ledning av Särskild händelse och förundersökning	38
3.16	Läckor.....	38
3.17	Trygghetsskapande åtgärder	39
4	SAMMANFATTANDE AVSLUTNING	44
4.1	Respons.....	44
4.2	Ledning	45
4.3	Förundersökning	46
4.4	Kriskommunikation	46
4.5	Samverkan	47

1 Inledning

Den 7 april 2017 körde en lastbil in i människor på Drottninggatan och in i Åhléns city i Stockholm. Ärendet hanterades av polisen som ett terrorattentat och en person är i dagsläget på sannolika skäl misstänkt för terroristbrott. Polismyndigheten organiserade arbetet med händelsen i en nationell särskild händelse (NSH) benämnd Nimo¹ som pågick fram till den 19 april. I maj 2017 beslutade chefen för Nationella operativa avdelningen (Noa) att polisens hantering av händelsen skulle utvärderas.

För en sammanfattning av utvärderingens huvudsakliga slutsatser, se kapitel 4.

1.1 Bakgrund och syfte

Syftet med denna utvärdering är att, utifrån händelsen och vad som sedan tidigare är känt om framgångrik terrorismbekämpning, ta fram lärdomar som fokuserar på att förstärka det som fungerat väl och skapa möjlighet att justera det som inte har fungerat under händelsen.

Utvärderingen tar sin utgångspunkt i den svenska strategin mot terrorism² och det ansvar som strategin ger Polismyndigheten när det gäller att hantera ett terrorattentat. Detta innebär i huvudsak:

- **Responsförmåga:** Förmågan att ingripa mot och avbryta ett terroristattentat. Detta inkluderar såväl den inledande responsen som den fortsatta hanteringen av ärendet när det gäller risk- och skademinimerande samt trygghetsskapande åtgärder.
- **Ledningsförmåga:** Förmågan till ledning under kritiska förhållanden.
- **Förundersökning:** Utvärderingen har inte i uppgift att utvärdera hela förundersökningen utan fokuserar på gränsdragningarna dels mellan förundersökning och underrättelseverksamhet, dels mellan utredning av det inträffade brottet och behovet av att identifiera ytterligare gärningsmän för att minimera risk för ytterligare angrepp.
- **Kriskommunikation:** Såväl förmågan att varna och vägleda allmänheten som förmågan till att använda kommunikation som ett trygghetsskapande redskap internt och externt.
- **Samverkan:** Nationell, regional och lokal samverkan.

Utvärderingen baseras på intervjuer med ca 100 personer som arbetade i händelsen, ca 750 enkätsvar, loggar, minnesanteckningar samt uppföljningar som genomförts i olika delar av Polismyndigheten. Utvärderingen grundas också på samverkande myndigheters egna utvärderingar. I begränsad utsträckning har också intervjuer med samverkande myndigheter hållits.

¹ I vissa regioner benämnd Särskild händelse Irma

² Regeringens skrivelse 2014/15:146

Den nationella särskilda händelsen pågick under 7-19 april. I praktiken har det dock visat sig att en stor del av åtgärderna genomfördes den inledande helgen, alltså 7-9 april, vilket innebär att merparten av utvärderingen fokuserar på dessa dagar.

Utvärderingen har letts av Nationella Taktiska Rådet vid Noa, som har tagit stöd av representanter från samtliga Polisregioner, HR/kompetens samt kommunikationsavdelningen. Dessutom har stöd från Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier (Crismart) vid Försvarshögskolan använts för metodstöd och kritisk granskning. Studenter från Gävle högskola har inom ramen för sin praktik vid polisen genomfört en undersökning av allmänhetens uppfattning av polisiär närvaro ur ett trygghetsskapande perspektiv, vars resultat ingår i utvärderingen.

2 Händelseförloppet

Fredagen den 7 april klockan 14:53 körs en lastbil i hög fart på Stockholms folktätaste gågata, Drottninggatan. Lastbilen kör ca 600 meter längs med gågatan varefter den kraschar in i Åhléns city i korsningen Mäster Samuelsgatan. 5 personer dödas och 14 personer skadas allvarligt i attentatet.

Nedan följer en beskrivning av polisens hantering av händelsen.

2.1 Initial respons

Regionledningscentralen Stockholm

Fredag 7 april 2017 klockan 14:53 höjer en operatör sin röst i region Stockholms ledningscentral (RLC). En lastbil har kört på människor på Drottninggatan i centrala Stockholm, flera är skadade och döda. Kort därefter ropar en annan operatör ut att det är rökutveckling och skottlossning på Åhléns city. Vakthavande befäl (VB) reagerar på operatörernas tonlägen. Budskapet de levererar, mängden larmsamtal som nu anländer till RLC Stockholm samt minnesbilder av liknande händelser i Nice och Berlin, gör att VB beslutar att händelsen ska hanteras som ett terrorattentat, vilket förmedlas till alla närvarande. Inom fyra minuter från första larmsamtalet är tolv patruller samt den regionala insatsstyrkan beordrade till platsen, polisinsatschef utsedd, beslut om förstärkningsvapen fattat, regionens polisledning informerad och regional särskild händelse initierad.

Drottninggatan – ”Vi måste agera, vi är bäst lämpade”

På Drottninggatan blandas ljudet av lastbilen med skrik från panikslagna människor. Mitt i händelsen, utspridda på Drottninggatan, befinner sig en handfull poliser på sin lediga tid. På bråkdelen av en sekund övergår dessa från att vara ute på fredagsshopping, till att bli poliser mitt uppe i ett terrorattentat – utan vapen eller annan utrustning men med erfarenhet och kunskap från bland annat utbildning i Polisiär konflikthantering med inriktning mot terrorism.

Ännu har ingen tjänstgörande polis hunnit fram, varken uniformerad eller civilklädd. De bäst lämpade att påbörja responsen mot attentatet är de lediga poliserna. På deras order påbörjar ordningsvakter arbetet med att få bort allmänhet från platsen och initial vård ges till de mest behövande. Även personer ur allmänheten gör vad de kan för att förbättra situationen. Rykten börjar snabbt florerat, bland annat om skottlossning i tunnelbanan nedanför Åhléns. Rädslan för att lastbilen ska innehålla en sprängladdning eller att det ska dyka upp gärningsmän med automatvapen är ständigt närvarande och bidrar till vad en av de inblandade beskriver som ”en fruktansvärd känsla av sårbarhet”. Trots det fortsätter arbetet.

”Jag slås av hur många goda krafter jag ser runt omkring mig. Så många kollegor som egentligen inte är i tjänst som sluter upp. Den där läkaren i den beigefärgade rocken. Ordningsvakterna och den vanliga fredagsflanören... Tack vare dessa personer blir det initiala arbetet så bra som det blir. Alla hjälps åt.”

Drottninggatan – Ingripandepoliser först på plats

När larmet från Drottninggatan kommer in över radion är det skiftbyte för polisen i Stockholms city. Det avgående skiftet har arbetat sedan 06:00 och det pågående sitter på utsättning. Alla tolkar händelsen som ett terrorattentat, vilket även kommuniceras av yttre befäl och regional insatsledare, nu utsedd till polisinsatschef (PIC).

Patruller anländer efter några minuter till olika delar av Drottninggatan och flera rör sig till fots mot Åhléns city. På vägen fram passerar de avlidna och skadade människor. Några poliser hörsammar ropen på hjälp medan andra har sitt fokus på att konfrontera gärningsmän. De poliser som agerar på platsen är väl medvetna om att det kan finnas en fara för deras liv och hälsa. Det finns en stark vilja hos alla som responderar att göra skillnad. Trots brand i lastbilen och avsaknad av förstärkningsvapen och tung skyddsväst beger sig sex poliser in på Åhléns city för att söka efter gärningsmän. Skyddsvästarna ligger kvar i bilen då poliserna bedömer att den skulle ta för lång tid att ta fram och sätta på sig. Om det hade funnits förstärkningsvapen i polisernas fordon så hade dessa tagits med in på varuhuset.

Polisinsatschefen

När larmet kommer in befinner sig den regionala insatsledaren (RIL) i region Stockholm på Djurgården tillsammans med en för dagen medföljande kollega som i vanliga fall tjänstgör som VB vid RLC Stockholm. Lastbilens färdväg och händelsens omfattning gör att de direkt tolkar händelsen som ett terrorattentat. Kort därefter utses RIL till polisinsatschef med uppgift att leda den initiala responsen mot attentatet. Via radion hör de hur enskilda poliser uppmanar sina kollegor att ”tänka terror” samtidigt som de responderar på larmet. Klockan 15:00 inleder polisinsatschefen förundersökning om misstänkt terroristbrott.

PIC har problem med sitt fordon och blir kvar på Djurgården under en tid. I efterhand ser han denna fördröjning som någonting positivt då han kan börja formera en uppdragstaktik och insatsorganisation samt fatta andra beslut utan att dras in i händelsernas centrum. PIC har tillsammans med övriga som tjänstgör som RIL i region Stockholm sedan tidigare utbildats, övats och själva reflekterat över hur polisen bör agera vid ett terrorattentat. Detta har skapat en mental förberedelse och kompetens för att leda händelsen.

Några av de första inriktningarna som ges till patrullerna är att lokalisera gärningsmän och avbryta pågående dödligt våld. Polisinsatschefen begär nu bland annat inrymning av riksdagens ledamöter i Riksdagshuset samt *Viktigt meddelande till allmänheten* (VMA) för att få människor att undvika Stockholm city. Något VMA skickas dock aldrig ut från Polismyndigheten.

Vid 15:10 begär polisinsatschefen att SL (Storstockholms lokaltrafik) ska kontaktas för att ställa in tunnelbane- och busstrafiken i centrala Stockholm. Även centralstationen stängs inledningsvis och tåg tillåts lämna centralstationen men inga nya passagerare får åka till stationen. PIC baserar beslutet om att stänga kollektivtrafiken på kunskap om tidigare attentat som visat på vilken skada ett attentat på en sådan plats kan åstadkomma.

Den yttre ledningsplatsen förläggs vid Stockholm slotts högvaktsflygel. Eftersom slottet är ett skyddsobjekt skyddas det även i vardagen av Försvarsmakten, en bevakning som förstärks efter det inträffade attentatet. Detta innebär att polisresurs inte behöver avdelas för att skydda den egna ledningsplatsen. På den yttre ledningsplatsen bistår Försvarsmakten med stöd avseende lokaler, förtäring och annan logistik.

Cirka klockan 15:30 anländer PIC till ledningsplatsen på slottet.

Regional och nationell insatsstyrka

När den regionala insatsstyrkan i Stockholm nås av utropet från RLC är en grupp, redan fullt utrustad, på väg att lämna sina lokaler för en sedan tidigare planerad insats. Drygt sex minuter senare anländer gruppen till brottsplatsen. Under denna tid inkommer uppgifter om skottlossning på flera håll i centrala Stockholm.

Kort efter 14:53 nås även Nationella insatsstyrkan (NI) av information att en lastbil förts fram längs med Drottninggatan och sedan körts in i Åhléns city. Händelsen tolkas direkt som ett terrorattentat och resurser skickas ut. Resurser från NI anländer till centrala Stockholm runt klockan 15:10

Både NI och den regionala insatsstyrkan fyller på med fler resurser vartefter tiden går. Rollfördelning och ansvarsområden formuleras tidigt och insatsresurserna sprids ut för att öka förmågan till snabb respons vid ett eventuellt andra attentat eller i det fall gärningsmän skulle påträffas.

Kommunikation

Polismyndighetens externa kommunikation startar i direkt anslutning till att regionledningscentralen i Stockholm mottar larmet. Klockan 14:56 publiceras den första händelsenotisen för region Stockholm på polisen.se: ”Polisen får larm om att någon person i fordon har skadat andra personer på Drottninggatan i närheten av Klarabergsgatan.” Notisen på webbplatsen skickas automatiskt ut som meddelande på Twitter. Den första notisen pekar inte ut om det var fråga om en terrorhandling men den tjänstgörande presskommunikatören som författar notisen är redan då inställd på att det troligtvis är frågan om en terrorhändelse.

Den första händelsenotisen följs av en uppdatering efter en halvtimme och därefter av ytterligare publiceringar på polisen.se. Klockan 15:40 uppmanas allmänheten för första gången att undvika området kring Sergels torg och 23 minuter senare publiceras nästa uppmaning om att stanna hemma och undvika city.

Regional särskild händelse Stockholm

Vid RLC Stockholm pågår den initiala ledningen av polisens respons. Likt poliserna i yttre tjänst genomför RLC ett skiftbyte vid tidpunkten för attentatet och det finns nu dubbel bemanning av RLC-befäl och operatörer. Båda turlagen som tjänstgör har i närtid genomfört övning av terrorhändelse.

Regionens polischef i beredskap har anlänt och fattar klockan 15:00 beslut om PL 23§-område i Stockholms innerstad. Vid samma tidpunkt har VB informerat Nationella operativa avdelningen (Noa), NI och Säkerhetspolisen. Kort därefter påbörjas förberedelser för stab i regionens ledningsplats för särskilda händelser som ligger i en annan del av huset.

I region Stockholm finns många personer som kan besätta ledningsfunktioner kvar i polishuset på Kungsholmen. Regional kommenderingschef (RKC) utses klockan 15:07 och några minuter senare anländer han till RLC. Cirka klockan 15:15 genomförs en första stabsgenomgång där VB beskriver den initiala lägesuppfattningen och RKC ger en första inriktning i den särskilda händelsen. Några minuter senare formuleras inriktningen i ett beslut i stort (BiS) med prioriteringsordningen:

1. Konfrontera gärningsmannen/gärningsmännen i syfte att avbryta pågående dödligt våld och minimera skadeutfall.
2. Vidta livräddande åtgärder och förebygg ytterligare brott
3. Frihetsberöva gärningsman/gärningsmän och säkerställ en robust förundersökning

Nationell särskild händelse

Även på Noa tolkas händelsen omedelbart som terrorism. Fokus för Noa är att stödja region Stockholm i deras hantering av attentatet samt att inrikta övriga regioner. Ett av de första besluten är att NI, Nationella bombskyddet (NBS) samt Polisflyget underställs region Stockholm. Klockan 15:10 beslutas om Nationell särskild händelse och polischef i beredskap vid Noa utses till nationell kommenderingschef (NKC). Inriktningen till övriga regioner är att förstärka polisiär närvaro på platser där mycket människor vistas samt vid knutpunkter för kollektivtrafik.

Även i de övriga Polisregionerna tolkas händelserna i Stockholm som terrorism. De flesta får den inledande informationen om händelsen via media. Flera regioner väljer själva att starta upp regionala särskilda händelser och initiera åtgärder redan innan ledningsfunktionerna nås av inriktningen från Noa.

Tidslinje över den initiala responsen och gripandet



2.2 Yttre ledning – insatsen byggs upp

Struktur

Den yttre ledningen organiseras inledningsvis i sex tematiska delar:

1. Hantera Drottninggatan som brotts-/skadeplats.
2. Ingripa för att avbryta pågående dödligt våld på Åhléns City.
3. Gripa gärningsmän.
4. Riskminimerande åtgärder exempelvis vid Rosenbad, Riksdag, Kungliga slottet, ambassader, Arlanda, knutpunkter för kollektivtrafik samt platser där mycket allmänhet samlas.
5. Säkerställa förundersökningsåtgärder.
6. Efter hand skapa förmåga att ingripa mot fortsatt attentat och misstänkt farliga föremål.

PIC bygger en ledningsorganisation med ett antal biträdande polisinsatschefer och platschefer med olika ansvarsområden. Vid polisinsatschefens ledningsplats tillförs olika lednings- och samverkansfunktioner, exempelvis insatsledare från regional och nationell insatsstyrka, nationella bombskyddet (NBS), forensisk koordinator, Kriminalinsatschef (KIC), representanter från Säkerhetspolisen, företrädare från Riksdagens och Regeringskansliets säkerhetsorganisation m.fl. Varken räddningstjänstens- eller sjukvårdens ledningsfunktion finns dock på ledningsplatsen på slottet utan befinner sig istället på brottsplatsens ledningsplats.

Flera intervjuade har nämnt att den yttre ledningsorganisationen fungerade väl. Polisinsatschefens trygghet i rollen samt tydlighet i inriktningar och informationsspridning har lyfts fram som en framgångsfaktor. Även samverkan på ledningsplatsen har beskrivits som väl fungerande.

Den yttre ledningsplatsen på Slottet avvecklas under natten mellan 7-8 april och flyttas till Region Stockholms lokaler i kvarteret Kronoberg.

Initial lägesbild

Den första tiden i händelsen karakteriseras av en oklar lägesbild. Platsen för attentatet har beskrivits som ”kaotisk”, ”som en krigsscen”, ”panik i luften” och ”överklig”. För poliserna som var först på plats var lägesbilden inledningsvis fragmentarisk, ledningsförhållandena oklara och det var svårt att få överblick.

Inledningsvis är kommunikationen över radion omfattande. Informationen sprids uppdelat på flera talgrupper, vilket gör att lägesbilden för den enskilde polisen och RLC-operatören blir fragmentarisk. Dock har radiodisciplinen under resten av händelseförloppet beskrivits som förhållandevis god. Rakelsystemet har även rapporterats fungera för polisen genom hela händelsen.

En starkt bidragande orsak till den oklara lägesbilden är att det inkommer information om exempelvis pågående skottlossningar och misstänkt farliga föremål på olika platser i Stockholm. Informationen ger bilden av en gärningsman som fortsätter att genomföra attentat eller att det finns ytterligare gärningsmän. Inget av de larm som kommer in

visar sig vara skarpt och den dämpande återkopplingen ger successivt en förbättrad lägesbild.

Sannolikt beror de många larmen på att allmänheten direkt efter ett attentat har en lägre tröskel att rapportera in information om misstänkta föremål eller händelser. Vissa av larmen har troligen uppkommit när beväpnad civilklädd polispersonal av allmänhet misstagits för gärningsmän. Det finns flera exempel på information om beväpnade personer som sannolikt varit poliser men som varken yttre eller inre ledning kunnat avfärda som polispersonal på grund av bristande lägesbild över egna resurser.

Även insatsresurser har sannolikt misstagits för att vara del av ytterligare attentat. Enskilda poliser har beskrivit det som svårt att avgöra om insatsresurs, på grund av utseende i uniform, beväpning och fordon, varit polis eller gärningsmän. Detta trots att insatsresursen hade uniform med polismarkering.

Alla vill jobba

De första timmarna i händelsen karakteriseras av ett stort engagemang från polispersonal från många olika delar av myndigheten. IG-personal agerar såväl på order som på eget bevåg i den initiala insatsen. Det kommer ett stort antal poliser till brytpunkten på Yttre borggården. Det är såväl uniformerad personal som spanare och utredare, såväl poliser som beordrats dit som de som kommer på eget initiativ. Det kommer även ett stort antal poliser direkt till ledningsplatsen för brottsplatsen vid korsningen Drottninggatan/Olof Palmes gata. Även poliser som till vardags inte arbetar med operativ verksamhet, exempelvis i utbildningsverksamhet eller andra inre funktioner, deltar i insatsen.

Det är i viss utsträckning svårt för ledningsfunktioner att ha en överblick över vilka som arbetar i händelsen, hur långa pass de arbetat samt vilken del av organisationen som ansvarar för vilken personal. Den bristande lägesbilden över polisens resurser resulterar bland annat i att delar av personalen arbetar över 24 timmar innan de blir avlösta.

Det förekommer även brister i logistiskt stöd. Exempelvis tar batteriet slut i flera Rakel-stationer vilket resulterar i att enskilda poliser står utan samband under slutet av sin tjänstgöring. Många arbetar även länge utan vatten, mat och möjlighet till toalettbesök. Viktigt stöd under händelsen kommer istället från allmänheten och från företag, exempelvis öppnar en näringsidkare på Drottninggatan sin lokal och sitt förråd.

De första patrullerna som svarar på larmet om pågående attentat på Drottninggatan hade inte förstärkningsvapen med sig. Flera har uppgett att de saknar MP5-utbildning och därför inte hade möjlighet att använda förstärkningsvapen under händelsen. Många har också uppgett att det saknades ballistiska hjälmar samt tunga västar, eller att dessa inte fanns i rätt storlek. Även funktioner inom utredningsorganisationen upptäcker att det finns brister i deras utrustning, allt från skyddsutrustning till plagg som kan identifiera dem som poliser. Många saknar också en personlig Rakel-station.

2.3 Brottsplatsen

Organisering

Brottsplatsen består av ett avsnitt av Drottninggatan som sträcker sig cirka 600 meter. En platschef, med ansvar för brottsplatsen, har en egen ledningsplats vid Olof Palmes gata/Drottninggatan. På grund av uppgifterna om skjutningar fokuseras arbetet under de inledande 30 minuterna på att hantera ett eventuellt hot samt utrymma området. Därefter riktas fokus mot inre- och yttre avspärningar, utredningsåtgärder, hantera människor som finns i butiker och andra lokaler samt planera för skiftbyten.

En struktur skapas för arbetet genom att platschefer utses och tilldelas uppdrag. Det krävs mycket resurser för att kunna hantera brottsplatsen och under eftermiddagen finns det minst ett 50-tal poliser på plats.

Runt 01:15 börjar avspärningarna runt Drottninggatan att minskas men det dröjer till strax före 22:00 på lördagkvällen innan brottsplatsundersökningen är klar och alla avspärningar hävs.

Lastbilen

De poliser som befinner sig på Drottninggatan inser tidigt att det kan finnas en sprängladdning i lastbilen. Strax före klockan 16:00 anländer polisens bombtekniker till lastbilen. De undersöker fordonet och kan snabbt konstatera att det inte finns någon aktiv sprängladdning eller annat farligt föremål där, vare sig i förarhytten eller i lastutrymmet. Senare under kvällen upptäcks en anordning i förarhytten som kontrolleras av bombtekniker. Bombteknikerna kan konstatera att föremålen då är ofarliga. Efter detta går ändå information ut till polispersonal om att det finns ett farligt föremål kvar i lastbilen vilket sprider oro bland de poliser samt personal från räddningstjänsten som finns på platsen. Flera personer som arbetade vid lastbilen har även efteråt levt i tron att det fanns farliga föremål i lastbilen och att de varit utsatta för risk.

Samverkan på brottsplats

Efter attentatet arbetar polis, räddningstjänst, ambulanssjukvården och ordningsvakter/väktare tillsammans med frivilliga på Drottninggatan. Sammantaget beskrivs samverkan på brottsplatsen som god och att åtgärder har vidtagits gemensamt. Exempelvis utnyttjades sjukvårdens önskemål om en krissamlingsplats till att samla potentiella vittnen. Även ordningsvakter, väktare och annan säkerhetspersonal genomför viktiga åtgärder för att stödja polisen, exempelvis genom att hantera utrymning och upprätta avspärningar. Säkerhetsföretagen visar i en rapport³ att minst 72 av deras personal deltog i insatsen.

Den oklara lägesbilden som inledningsvis råder under händelsen påverkar dock samverkan på brottsplatsen negativt. Räddningstjänst och sjukvårdsledningen befinner sig på ledningsplatsen vid Drottninggatan/Olof Palmes gata och inte på polisinsatschefens yttre ledningsplats. Detta medför att information och lägesbild inte

³ Säkerhetsföretagen: *Först på plats när terror slår till*

synkas på ledningsnivå. Av Storstockholms brandförsvares (SSBF) erfarenhetsbeskrivning⁴ framgår att Räddningstjänsten upplever det som svårt att få bekräftad information från polisen och att veta om platsen är säker. Även ambulanssjukvården har upplevt att polis på plats inte kunnat ge det skydd som önskats.⁵

Utredningsåtgärder på brottsplatsen

En rekognoseringspatrull från forensiska sektionen vid region Stockholms utredningsenhet åker omedelbart efter larmet till brottsplatsen för att överblicka skadeläget och se vilka ytterligare resurser som behövs. Tolv kriminaltekniker skickas därefter till brottsplatsen och hinner precis stoppa räddningstjänsten från att föra bort avlidna, något som skulle ha försämrat kriminalteknikernas möjlighet att säkra spår och dra slutsatser av skeendet. Den forensiska personalen arbetar initialt långa arbetspass och begär tidigt in resurs från resten av landet.

I februari 2017 startade den första nationella DVI⁶-utbildningen. Samtliga inresta tekniker hade gått samma utbildning vilket de uppgett skapade en trygghet i arbetet. Alla hade också genomgått en kortare kompetenshöjning om terrorism.

På brottsplatsen fokuseras det övriga utredningsarbetet på inhämtning av vittnesförhör och inhämtning av bild-/filmmaterial från bevakningskameror.

2.4 En misstänkt gärningsman grips

Kamerabevakning

Inom tio minuter från första larmsamtalet aktiveras regionens bildanalysgrupp utav en av funktionens egna medarbetare som för tillfället är inkommanderad som operatör vid RLC Stockholm. Samtidigt börjar även personalen på Stockholms trafikförvaltnings trygghetscentral att leta i kamerabevakningens material och hittar en tid senare en person av intresse. Fyndet kommuniceras till bildanalysgruppen som fortsätter arbetet med att bedöma bilderna och spåra den intressanta mannen genom T-centralen. Klockan 15:46 skickas de första bilderna till staben och RLC i region Stockholm.

Spridning av bilden

Vid den här tidpunkten saknas det adekvata tekniska verktyg för att kunna sprida bilden inom organisationen. Istället delas bilden genom utdelning av papperskopior eller via olika former av meddelandeservice som finns installerade på mobiltelefoner. Polisinsatschefen får tillgång till bilden cirka klockan 16:30. Personal från IT-avdelningen påbörjar tidigt ett arbete med att få fram en teknisk lösning för att sprida bilden, vilket ger resultat på ett fåtal timmar i form av en mobilapplikation. Strax innan bilden för första gången visas upp för allmänheten vid en presskonferens har den nått varje medarbetare som har tillgång till polisens mobilitetslösning. I informationen som

⁴ Storstockholms brandförsvares: *Erfarenhetsrapport efter 7 april – SSBF:s behov av utvecklad förmåga vid en terrorhändelse*

⁵ Stockholms läns landsting: *Utvärdering av Stockholms läns landstings samlade insatser i samband med attentatet den 7 april 2017*

⁶ DVI – Disaster Victim Identification

skickas ut framgår att personen på bilderna kan sättas i samband med händelserna på Drottninggatan. Det framgår inte om personen är misstänkt för brott. Alla merarbetare uppmärksammar inte den nya applikationen.

Resultatet av att applikationen tas fram är inte bara att bilden får spridning utan även att annan information om händelsen kan gå ut till all personal. Informationen som sprids är begränsad i sitt innehåll men blir mycket uppskattad. Flera har uppgett att detta skapade engagemang och en känsla av sammanhang.

Kort innan presskonferensen som var planerad att äga rum 7 april, klockan 17:30, fattas det slutliga beslutet om att sprida bilden till allmänheten. Flera ledningsfunktioner fattar beslutet, både enskilt och i samråd med varandra. Bilden får omfattande spridning i media.

Inflödet av information

Antalet samtal till RLC är mycket stort. Eftersom dubbla skift är inne och det sker en kraftig prioritering av vilka samtal som hanteras, hålls svarstiderna korta under de första timmarna. Det stora inflödet gör att operatörerna vid RLC upplever att de enbart kan fokusera på det enskilda samtalet och att de inte har tillgång till en samlad lägesbild. Statistiken visar på en återgång till normala samtalsnivåer redan dagen efter attentatet.

Även för polisens kontaktcenter (PKC) är antalet samtal högt. Samtalen i den inledande fasen handlar i hög grad om personer som ringer direkt från brottsplatsen och behöver information, vägledning och stöd. Även ögonvittnen till händelsen, vissa med filmat material och foton, ringer till PKC. Vid PKC Väst hanteras katastrofregistering där efterfrågade och återfunna personer registreras. Operatörerna saknar övergripande information om händelsen utan baserar i stor utsträckning sin lägesbild på medieuppgifter.

I samband med att bilden på den misstänkte gärningsmannen offentliggörs uppmanas allmänheten att ringa in tips till 11414. Detta innebär att antalet samtal ökar. Att bilden skulle offentliggöras hade inte i förväg kommunicerats vare sig till PKC eller till RLC. Kötiderna till PKC är periodvis mycket långa.

Tips från allmänhet

Klockan 18:46 inkommer ett samtal till RLC om att en man som liknar personen på bilden rest med Arlanda express från Stockholm central tidigare under dagen. Kort därefter kan bildanalysgruppen bekräfta att mannen under eftermiddagen klivit på ett tåg tillhörande Arlanda express och påbörjat sin färd till Arlanda. Polisresurser som är avdelade för att hantera ett gripande fokuseras nu till Arlanda.

Samma RLC-operatör som tog emot samtalet om Arlanda express tar klockan 19:18 emot ett nytt samtal. Denna gång är det två privatpersoner som uppmärksammat en man vid en bensinstation i Märsta. Eftersom det är samma RLC-operatör som tar emot båda samtalen uppmärksammas likheter mellan tipsen och operatören gör bedömningen att detta sannolikt är mannen på bilden.

Inflödet av tips som gör gällande att personen på bilden har siktats är mycket stort. När RLC för tipset om mannen i Märsta vidare till staben prioriteras det därför inte. Vid staben görs bedömningen att den resurs som av polisinsatschefen avdelats för att genomföra ett gripande inte är tillgänglig. Till slut tas ett beslut på RLC om att beordra en patrull som inte ingår i den särskilda händelsen till Märsta.

Gripandet

Klockan 19:25 beordras en IG-patrull från Täby att åka till Märsta för att kontrollera personen i tipset. Framköringen tar runt 25 minuter och patrullen saknar information om insatsens talgrupp och om mannen på bilden är misstänkt eller inte. Patrullen upptäcker mannen och känner igen honom från bilden. De får honom snabbt under kontroll och undersöker så att han inte bär på en kroppsburen sprängladdning.

När det blir känt för polisinsatsen att mannen på bilden är lokaliserad och under kontroll skickas förstärkning till Märsta. NI anländer och övertar gripandet klockan 20:01. NI-resursen följs av "ett pärlband" av patruller. Det kan snabbt konstateras att den gripne med stor sannolikhet är samma person som den som förekommer på bilderna från kamerabevakningen i T-centralen. Utredningsorganisationen kontaktas via kriminalinsatschefen (KIC) på yttre ledningsplats och säkerställer att gärningsmannen förs till arrest där kriminaltekniker tar hand om kläder och tillhörigheter. Samtidigt hanteras IT-media skyndsamt.

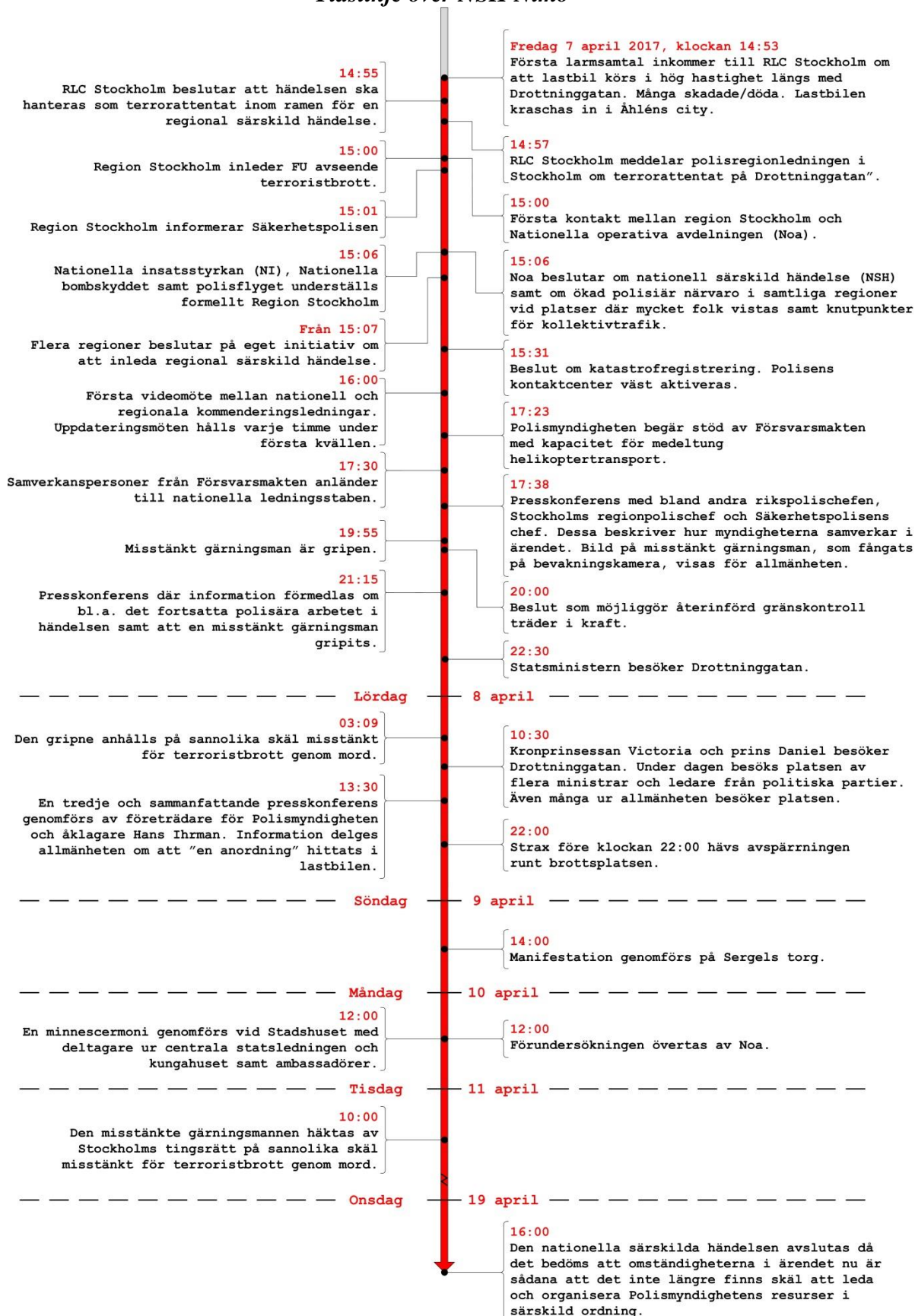
2.5 Den regionala särskilda händelsen - Region Stockholm

Resursåtgång

Det inträffade attentatet innebär initialt ett stort behov av resurser. I region Stockholm bedrivs den särskilda händelsen med full stab. Staber sätts också upp på Polisområdena och några Lokalpolisområden. Personal i vissa funktioner i staberna jobbar under första tiden väldigt långa pass.

Under första kvällen arbetar ca 1400 polisanställda i region Stockholm utöver ordinarie personal. Under första kvällen och natten arbetar i regionen runt 500 poliser i yttre tjänst, vilket är dubbelt så många som normalt. Det går i statistiken att utläsa en stor ökad belastning vad det gäller övertid första helgen och ett något högre resursuttag än normalt under två veckor, därefter är resursuttaget tillbaka på normala nivåer. Därtill kommer resursförstärkningar från övriga landet.

Tidslinje över NSH Nimo



Riskminimerande och trygghetsskapande åtgärder

I region Stockholm delas den särskilda händelsen in i två delar, en som berör den akuta insatsen på Drottninggatan och en del som berör regionen i övrigt. Inriktningen för respektive polisområde är att arbeta med höjd uppmärksamhet för förestående terrorhändelse samt vidta trygghetsskapande åtgärder på platser som identifieras lokalt. Beslut i stort i Stockholm förändras något under de första dagarna men följande mål finns med under hela händelsen:

1. Att förhindra nya attentat
2. Att fortsätta jakten på gärningsmän
3. Säkerställa förundersökningen
4. Vidta trygghetsskapande åtgärder

Vid yttre ledningsplats identifieras tidigt i händelsen ett behov av att tillsätta polisresurs på platser som skulle kunna bli ett mål för ett andra attentat. En objektslista skapas och platschefer utses för att hantera varje plats. Särskild bevakning ställs också ut på vissa potentiella mål såsom riksdagshuset och regeringskvarteren. Över tid etableras trygghets- och riskminimerande åtgärder i varje polisområde där resursen leds av polisområdena men finns till förfogande för regionen. Under första veckan är fokus för arbetet riskminimerande åtgärder. Det övergår sedan till trygghetsskapande åtgärder genom ökad synlighet.

Manifestationer och evenemang

Dagarna efter attentatet genomförs flera manifestationer som polisiärt hanteras av region Stockholm inom ramen för den särskilda händelsen. Redan under första kvällen besöker statsministern Drottninggatan, utanför avspärningarna. Flera andra högt uppsatta politiker samt medlemmar ur kungahuset besöker sedan platsen den 8 april. På Sergels torg genomförs på söndagen en manifestation med tiotusentals besökare. Dagen efter genomförs även en ceremoni vid Stadshuset där bl.a. centrala statsledningen deltar.

Under helgen genomförs också andra i förväg planerade större händelser, exempelvis en fotbollsmatch med tillhörande supportertermarsch och utländskt val. Även dessa händelser hanteras av region Stockholm som en del av samma särskilda händelse som attentatet.

Allmänheten visar också sin sorg genom att lägga blommor vid avspärningarna. Även polisen visas uppskattning, exempelvis genom att blommor ges till poliser vid avspärningar eller läggs på polisbilar. Många poliser berörs stark av allmänhetens positiva reaktioner.

Krisstöd

Krisstöd och avlastningssamtal genomförs i region Stockholm, både direkt under natten mellan 7-8 april och efter händelsen. Det sker en tidig och medveten prioritering av detta arbete. Flertalet intervjuade anser också att krisstödet har fungerat väl, även om det också finns exempel på bristande rutiner och individer som inte fångats upp.

Samverkan polisregion Stockholm

Polisregion Stockholm genomför samverkan med övriga samhällsaktörer i den regionala samverkanstaben som tidigt sätts upp. I samverkansstaben finns representant för polisens regionala stab. Såväl formen för och innehållet i samverkan har enligt berörda funktioner i region Stockholms stab fungerat väl.

I polisregion Stockholms stab sker även samverkan med Säkerhetspolisen.

2.6 Den nationella särskilda händelsen

Noa:s roll

Även på Noa finns personal kvar i lokalerna vid tidpunkten för attentatet, vilket gör att en stab snabbt kan byggas upp. Den nationella staben bemannas dygnet runt under den första helgen. Arbetet vid den nationella staben inriktas mot att lämna stöd till region Stockholm, både med resurs från Noa och genom att hantera begäran om resursförstärkningar från polisregionerna. Nationell kommenderingschef beslutar också om inriktningar mot övriga regioner.

Enligt nationellt Beslut i stort är målen för insatsen att:

1. Förhindra fortsatt brottslighet genom att lokalisera och gripa misstänkta gärningsmän eller medhjälpare samt utökad polisen närvaro.
2. Utredning och lagföring

Inriktningen till regionerna är att vidta riskminimerande och trygghetsskapande åtgärder utefter regional hotbild, samt att stödja region Stockholm med resurs.

En första videokonferens hålls mellan Nationell kommenderingschef och regionerna klockan 16:00. Uppdateringsmöten hålls varje timme första eftermiddagen/kvällen för att sedan ske mer sällan. Sammantaget har regionerna uppgett sig vara nöjda med upplägget samt med lägesbild och inriktningar. Några regioner har uppgett att det var en nackdel att inte region Stockholm inledningsvis deltog i de nationella genomgångarna.

På Noas stab hanteras exempelvis också beslut om utökad gränskontroll, internationella kontakter, kontakter med Försvarmakten, kontakter med Säkerhetspolisen samt mediakontakter. Ansvar för förundersökningen övertas av Noa den 10 april (se vidare under rubrik 2.7).

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen initierar tidigt en aktiv samverkan. Säkerhetspolisen har representanter vid flera av polisens staber. Polismyndigheten har därtill en sambandsman och en insatsledare från NI representerade vid Säkerhetspolisen.

I Noas stab finns också sambandsmän från Försvarmakten. Polisen begär stöd från Försvarmakten med medeltung helikoptertransport vilket ges under kvällen den 7 april. Dessutom lämnar Försvarmakten stöd med materiel samt annan kompetens.

Lägesuppdatering till Regeringskansliet utförs framförallt av Rikspolischefen och chefen för Noa. Berörda funktioner har uppgett att denna uppdelning fungerade stödjande för kommenderingen.

Polisregionerna – åtgärder och samverkan

De flesta polisregioner utanför Stockholm bygger sin inledande lägesbild på medieuppgifter. Flera regioner beslutar på eget initiativ att starta upp regionala särskilda händelser. Samtliga regioner genomför inom den första timmen åtgärder för att öka polisiär närvaro vid publika platser, även om omfattningen skiljer sig åt. Samtliga regioner använder sig av insatsresurs i det riskminimerande arbetet. Flera regioner använder sig av de objektsinventeringar över vilka platser som ska bevakas av extra polisresurs som tagits fram i tidigare terrorrelaterade ärenden.

Över tid övergår sedan det riskminimerande arbetet till ett trygghetsskapande, med en fokusförskjutning från bevakning och skydd till ökad synlighet och tillgänglighet. Tillgång till skyddsutrustning och förstärkningsvapen skiljer sig åt såväl mellan som inom polisregionerna.

Säkerhetspolisen finns närvarande i samtliga polisregioners regionala staber. Dessutom samverkar polisregionerna med länsstyrelsernas tjänsteman i beredskap (TiB), i vissa fall med kommuners TiB samt med räddningstjänst och andra regionala samverkanspartners. Tyngdpunkten i samverkan handlar om att andra samhällsaktörer efterfrågar en regional lägesbild från polisen.

Förstärkning

Alla polisregioner skickar resurser till region Stockholm under den särskilda händelsen. Dessa utgörs exempelvis av ingripandepoliser, ledningsresurs, insatspoliser och utredningsresurs. Det rör sig om ca 600 arbetspass som poliser från andra polisregioner förstärker region Stockholm med under den särskilda händelsen. Det finns ett stort engagemang från poliser i olika regioner att arbeta i insatsen i Stockholm. De medarbetare som kommer till Stockholm har uppgett att de blev väl mottagna.

Dessutom lämnas förstärkningar, framför allt från region Stockholm, till Noa efter det att förundersökningen gått över dit. Dessa förstärkningar pågår under hela den särskilda händelsen och har därefter fortsatt.

2.7 Förundersökning

Uppstart

Ledningsfunktionerna vid såväl region Stockholms som Noas utredningsenheter identifierar omedelbart händelsen som ett möjligt terrorattentat. Detta leder till att de själva börjar organisera sig i enlighet med de planer och det förberedelsearbete som gjorts. Det utses även tidigt personer för stabsfunktioner.

Organisation Utredning

Utredningsarbetet leds från polisregion Stockholm de första 3 dyggen. En *polisinsatschef utredning* utses som leder organisationen. Till denna organisation ansluter tidigt medarbetare från Noa och Säkerhetspolisen. Arbetet organiseras helt i

enlighet med de planer som sedan tidigare upprättats.⁷ Detta arbetsätt har tidigare prövats vid ett par större händelser och har visat sig väl svara upp mot de krav som ställts. Tidigt under den särskilda händelsen identifieras dock att vissa andra krav finns vid ett inträffat terroråd, exempelvis inrättas en insatsledare för IT-forensik som tar över ansvaret för IT-forensik och bildanalys. Trots försök lyckas inte Nationellt forensiskt centrum (NFC) bli en del av den Nationella särskilda händelsen.

Planläggning för uthållighet görs tidigt. Den inledande helgen arbetar 400 individer inom utredningsorganisationen, vilket är tillräcklig resurs för att lösa de arbetsuppgifter som uppstår. Ledningsfunktionerna har gjort bedömningen att ett mer utdraget händelseförlopp skulle gjort att ytterligare resurser sannolikt hade behövts. För vissa specialistfunktioner saknas dock även i denna händelse tillräckligt med personal. FU-registrering och inläggning löses genom att Noa avdelar hela sin förmåga, medan det inte finns tillräckligt med analytiker, framför allt inom DVI-arbetet.

Redan på lördagen påbörjas en diskussion om att Noa ska överta ansvaret för utredningen. Detta kommer som en överraskning för ledningsfunktionerna i utredningsorganisationen, eftersom de inte tolkat innehållet i överenskommelsen som att det operativa utredningsansvaret skulle överlämnas. Överförandet av förundersökningen till Noa genomförs på måndagen den 10 april. Noa tar då över insatsledningen över utredningsorganisationen. De nyckelfunktioner som fanns i utredningen från början följer dock med och har haft kvar de funktionerna under hela utredningstiden. Förundersökningsledaren märker inte att arbetet påverkas i någon högre utsträckning av överlämningen.

Inriktning för utredningsarbetet

För polisinsatschef utredning är det tydligt att jakten på gärningsman och förhindrande av sekundärattacker är prioriterade mål enligt Beslut i stort (se rubrik 2.5), vilket också genomsyrar de beslut som tas framför allt inom spaningsinsatser.

Utredningsledarna för förundersökningen uppfattar att deras ansvar är att säkerställa den punkt i BiS som rör förundersökningen för den inträffade händelsen medan andra delar av insatsen arbetar med de övriga punkterna. Arbetet inom förundersökningen bedrivs därför med huvudinriktning mot att säkra bevisning om den faktiska händelsen och att utreda eventuella medhjälpare, anstiftare eller andra som haft påverkan på skeendet.

Tekniska stödsystem

I utredningen av attentatet uppmärksammas brister i FU-registreringsverktyg samt problematik i att hantera stora mängder data för analys. Exempelvis hämtas ett mycket stort material in från telefonlistor och basstationstömningar. Att materialet blir så stort beror på ärendets karaktär samt att attentatet inträffat mitt i centrala Stockholm. Telefonmaterialet hämtas in från olika teleoperatörer som levererar uppgifterna i olika format, som dessutom förändras. Grundläggande bearbetning för att möjliggöra analys tar därför mycket lång tid.

⁷ S.k. ToraII/Argus

Underrättelsestöd till utredningen

En större mängd tips inkommer till Polismyndigheten via PKC. Dessa vidarebefordras till desken vid underrättelseenheten som gör en initial bedömning innan de skickas vidare till utredningsorganisationen och Säkerhetspolisen. Det sker ett nära samarbete mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Underrättelseverksamheten fokuserar på att hitta potentiella hotaktörer som kan kopplas till händelsen eller personerna i den. Fokus är att hitta individer eller nätverk som fortsätter planera för ytterligare attentat. Underrättelseorganisationen har alltså ett betydligt bredare fokus än det som förundersökningen inriktar sig mot. I detta arbete uppstår tydliga målkonflikter.

2.8 Kommunikation

Hög belastning

Polismyndighetens kommunikation startar i direkt anslutning till larmet. Kommunikationspersonal kallas snabbt in för att bemanna staberna på Noa och i region Stockholm. Kommunikatörer avdelas inledningsvis främst för att hantera inkommande mediasamtal. Trycket är under hela första dygnet väldigt stort på presstelefonerna. Den regionala kommenderingen i Stockholm väljer att som komplement också förstärka med presstalespersoner på plats i anslutning till Drottninggatan.

På eftermiddagen den 7 april publiceras telefonnummer för oroliga anhöriga och kort information om kollektivtrafiken. Under kvällen och följande dagar sker kontinuerlig uppdatering om polisens arbete rörande avspärningar, förundersökningen, identifiering av avlidna samt information om den misstänkte gärningsmannen.

Under eftermiddagen 7 april försämras tillgängligheten till webbplatsen polisen.se under cirka 15 minuter på grund av den extrema belastningen av besökare. Konsekvensen blev dock begränsad. Dels på grund av det relativt korta tidsintervallet men också på grund av väl fungerande samverkan med webbplatsen krisinformation.se som speglar polismyndighetens information.

Informationstrycket är fortsatt högt under kvällen den 7 april och avtar först efter helgen. Bemanningen av kommunikationspersonal i kommenderingen minskas efter söndagen den 9 april. Dock genomförs flertalet kommunikationsaktiviteter följande veckor både internt och externt.

Samverkan med kommunikationsfunktionen hos Säkerhetspolisen startar omgående. Målet var att ha en samordnad kommunikation och visa enighet utåt. Det höga tempot i kommunikationen skapar dock svårigheter när det gäller avstämningar och förberedelser före presskonferenserna.

Presskonferenser

Det fattas tidigt beslut om att en gemensam presskonferens med Säkerhetspolisen ska genomföras. Förberedelser vidtas för att den ska genomföras klockan 17:30 i polishuset på Kronoberg. Syftet med den första pressträffen är initialt att visa nationell enighet och

beskriva hur myndigheterna samarbetar kring händelsen. När presskonferensen efter viss försening startar kan samtidigt bild på den misstänkte gärningsmannen offentliggöras. Bilden får snabbt stort genomslag och spridning i flertalet medier. Samtliga presskonferenser livesänds via Facebook.

En andra presskonferens genomförs vid klockan 21:15, strax efter gripandet av den misstänkte gärningsmannen. Fokus vid denna pressträff är precis som vid den tidigare att visa på nationell enighet och beskriva det polisiära arbetet runt händelsen. En tredje och sammanfattande presskonferens genomförs på lördagen vid 13.30. Under lördagen genomför samtidigt flera ledande företrädare från polismyndigheten enskilda intervjuer med media och svarar på frågor om händelsen samt berättar om polisiära metoder i stort.

Under natten till den 9 april identifieras ett nytt kommunikationsbehov då uppgifter visar att den misstänkte gärningsmannen har vistats illegalt i landet. I syfte att tydliggöra regelverk och undvika spekulation kring verkställigheter av utvisningsärenden sammankallas en ny presskonferens under söndagen.

Intern kommunikation

Parallellt med planeringen av den första presskonferensen fortsätter de löpande kommunikationsaktiviteterna både externt och internt. Den interna kommunikationen är synkroniserad med den externa. De interna budskap som publiceras får dock måttlig spridning. Polisens interna hemsida (intrapolis) är inte tillgängligt via mobiltelefon och kan endast nås av medarbetare som är inloggade via en dator.

2.9 Att avsluta den Nationella särskilda händelsen

Den nationella särskilda händelsen Nimo avslutas den 19 april 2017, klockan 16:00, då det bedöms att omständigheterna i ärendet nu är sådana att det inte längre finns skäl att leda och organisera Polismyndighetens resurser i särskild ordning. Beslutet om att avsluta den nationella särskilda händelsen fattas utifrån en analys av den aktuella händelsen, den bedömda risken för ytterligare attentat, erfarenheter från tidigare attentat i Europa samt en bedömning av hur länge ökad polisiär närvaro över tid påverkar allmänhetens upplevda trygghet.

3 Lärdomar och slutsatser

Nedan följer ett antal lärdomar och slutsatser utifrån en sammantagen analys av hanteringen av attentatet den 7 april och vad som tidigare är känt om framgångsrik terrorismbekämpning.

3.1 Identifiera som terrorism – vidta åtgärder

Om det finns anledning att anta att ett grovt våldsbrott kan utgöra ett terroristbrott ska brottet hanteras som ett terroristbrott till dess att det är utrett att brottet inte är ett terroristbrott.

Rikspolischefen, beslut VLK-060-5113/12

För att kunna hantera en händelse som ett terrorattentat krävs att man identifierar händelsen som ett sådant, först därefter kan relevanta åtgärder vidtas. Det krävs också att resurser med rätt kompetens och utrustning finns tillgängliga i tillräckligt antal.

Ett inträffat attentat kommer inledningsvis alltid upplevas som en kaotisk situation med en oklar lägesbild. En framgångsrik hantering av en sådan händelse förutsätter att enskilda poliser och polisanställda i förväg har en god kunskap om syfte, sammanhang, polisens uppdrag och vilken effekt som förväntas uppnås. På många sätt skiljer sig inte polisens hantering av terrorism från andra omfattande händelser. I vissa hänseende skiljer sig dock utmaningarna vid ett terrorattentat, exempelvis är risken för sekundärattacker hög även på andra platser än där det första attentatet inträffade. Dessutom behöver polisen agera med trygghetsskapande åtgärder mot terroristens mål att sprida oro och rädsla i samhället.

Information om händelsen på Drottninggatan samt tolkningen att det var ett inträffat terrorattentat, spreds snabbt genom Polismyndigheten. Samtliga intervjuade nåddes av snarlik information i händelsens inledningsskede och samtliga tolkade det direkt som ett troligt terrorattentat. Grunden för detta har varit en igenkänning från tidigare inträffade attentat, såsom i Berlin och Nice, samt kunskap om terrorism som förmedlats i olika utbildningsinsatser.

Den snabba responsen genomsyrades och var beroende av det engagemang och vilja att göra skillnad som uppvisades runt om i hela myndigheten. Ledningsnivåer i region Stockholm och på Noa, men även i flera andra regioner och avdelningar, fattade omedelbart beslut om åtgärder. Enskilda medarbetare agerade utan dröjsmål och tog egna initiativ. Den samlade effekten av dessa åtgärder blev att responsen drevs i rätt riktning, både vid brottsplatsen och i andra delar av myndigheten. Det fanns genom hela händelsen en attityd och initiativkraft hos enskilda medarbetare som var avgörande för det lyckade resultatet.

Det har generellt funnits en medvetenhet kring vilka inledande åtgärder och beslut som varit viktiga. Denna förmåga grundar sig i genomförd planering och utbildning men den medvetenhet om ansvar och uppgifter som utkristalliserats vid tidigare terrorhändelser eller andra stora händelser har också spelat roll. Speciellt det höjda terrorhotet mot Sverige i november 2015 har nämnts av många intervjupersoner som en viktig erfarenhet. I den händelsen togs objektsinventeringar på möjliga mål fram, men också

diskussioner som då genomfördes kring polisens uppdrag och roll vid en terrorhändelse kom att förenkla och snabba på genomförandet av åtgärder under NSH Nimo.

En annan faktor som bidrog till den snabba responsen var att händelsen inträffade dagtid på en vardag, vid en tidpunkt då många av ledningsfunktionerna var på plats och såväl ingripandepolis som RLC hade dubbla turlag i tjänst. Om attentatet hade inträffat en annan tid på dygnet, framför allt kvällstid, hade sannolikt delar av insatsen haft en längre startsträcka. Ett stort antal funktioner, såväl ledningsfunktioner som specialister, skulle då behövts kallas in, vilket medför fördröjning. En riskfaktor i denna del är beroendet av mobiltelefonnätet. En annan tid på dygnet kommer också antalet ingripandepoliser som direkt kan respondera vara betydligt lägre.

Slutsats/lärdom

I ett inledningsskede efter ett inträffat attentat kommer förmåga till självorganisation vara beroende av en god förförståelse om terrorism och polisens uppdrag i att hantera ett terrorattentat. Utbildning, erfarenhet och lärdomar från tidigare händelser spelade stor roll för förmågan att hantera attentatet. En framgångsfaktor är att ha engagerade, drivna medarbetare med förmåga att ta egna initiativ som driver responsen mot ett gemensamt mål.

För att säkerställa enhetlighet och kontinuitet bör hantering av terrorism ingå som ett tema i berörda utbildningar inom polisen.

För att hantera ett inträffat terrorattentat krävs en stor personalresurs. För förmåga att agera även kvällar och helger är möjligheterna till inlarmning av olika personalkategorier av betydelse. Det bör övervägas vilka funktioner som måste kunna nås även om mobiltelefonnätet inte fungerar.

3.2 Ingripandepoliser först på plats

Vid ett inträffat terrorattentat är det av vikt att så snart som möjligt få lämplig polisiär resurs på plats för att avbryta eller i vart fall störa gärningsmännen så att de inte kan genomföra sin plan fullt ut. En genomgång av alla inträffade attentat i västvärlden under de senaste åren visar att de flesta terrorattentat är över på under 15 minuter, att det oftast är polis från ingripandeverksamhet eller motsvarande som är först på plats samt att det i hälften av fallen är denna resurs som stoppar gärningsmännen.⁸

Den 7 april var ingripandepolis första beordrade polisiära resurs på plats. Också gripandet av gärningsmannen genomfördes av patruller i ingripandeverksamheten. För att säkerställa Polismyndighetens förmåga till snabb och adekvat respons vid ett inträffat attentat krävs därför att ingripanderesurserna har rätt utrustning, förmåga och kompetens för uppgiften.

Inriktningen vid ett inträffat attentat eller annat pågående dödligt våld är att polisen ska fokusera på att så snart som möjligt agera mot hotet och att utifrån egen förmåga avbryta eller begränsa det pågående våldet. På Drottninggatan agerade IG-patruller

⁸ Uppgiften härrör från en analys av samtliga genomförda terrorattentat i EU, Nordamerika och Australien under 2013-2016.

snabbt med målet att eliminera hotet. Mediabilder har visat poliser med dragna vapen som springer mot den plats där hotet uppfattas finnas. På brottsplatsen på Drottninggatan fanns många människor ur allmänheten som var i behov av vård och hjälp och vände sig till poliser som kom till platsen. Det är tydligt att det är en svår uppgift för den enskilda polisen att bortse från detta behov från allmänheten och istället agera mot ett möjligt hot. I den stressade situation som uppstår inledningsvis är det en framgångsfaktor att tidigt gå ut och påminna om att huvuduppgiften är att agera för att stoppa det pågående dödliga våldet och att använda terminologi som är tydlig även för den som inte genomgått utbildning.

Sedan 2011 har det inom Polismyndigheten genomförts utbildningar i hantering av pågående dödligt våld (PDV) och terrorism, exempelvis inom ramen för utbildning i taktisk konflikthantering (TKH) och Polisiär konflikthantering (Polkon). Flertalet poliser har uppgivit att de har haft nytta av utbildningarna i samband med händelsen på Drottninggatan, bland annat då dessa skapat en mental beredskap för hotets karaktär och kunskap om vad hotet kräver av polisens respons. Det har också framgått att det varit en fördel för förstärkande personal från andra regioner att det funnits en nationell enhetlighet i utbildningen. Det framgår även att det finns ett uttalat behov om ytterligare kompetensutveckling inom området, inte minst praktisk färdighetsträning och övning. Det finns regionala skillnader inom myndigheten vad det gäller den årliga fortbildningen i Polkon, både avseende utbildningstid och i vilken mån personalen har fått genomföra den.

”Det man har på sig är det man har med sig”

De första patrullerna som svarade på larmet om pågående attentat på Drottninggatan hade inte förstärkningsvapen i fordonen. Flera har uppgett att de saknar MP5-utbildning och därför inte hade möjlighet att använda förstärkningsvapen under händelsen. Många har också uppgett att det saknades ballistiska hjälmar samt tunga västar, eller att dessa inte fanns i rätt storlek. Flera har lyft behovet av att få ha med sig extra ammunition till tjänstevapnet.

Vid flertalet intervjuer och även i enkäten framgår behovet av att ha förstärkningsvapen förvarat i polisens fordon för att kunna använda dessa vid akuta händelser där behovet uppstår. Sedan november 2016 finns en riktlinje inom Polismyndigheten som gör det möjligt att förvara förstärkningsvapen i fordon försedda med godkänd låsanordning.⁹

Även i det fortsatta arbetet med riskminimerande insatser har vid vissa tillfällen mängden tillgänglig utrustning och utbildad personal varit begränsande för förmågan att placera ut poliser med förstärkningsvapen. Det är tydligt att tillgången på skyddsutrustning, förstärkningsvapen och antal utbildade i förstärkningsvapen skiljer sig både mellan och inom polisregionerna. Det saknas dock nationella riktlinjer inom Polismyndigheten angående i vilken omfattning förstärkningsvapen eller tung skyddsutrustning ska finnas tillgängligt.

⁹ Polismyndighetens riktlinjer för mobil förvaring av förstärkningsvapen, 2016-11-21 (PM 2016:59).

Ytterligare en problematik är att beväpnad civilklädd polispersonal misstagits för gärningsmän. Även insatsresurser misstogs för gärningsmän, på grund av utseende i uniform, beväpning och fordon. Detta innebär en risk för att poliser agerar mot andra poliser.

Slutsats/lärdom

Sannolikt kommer ingripandepoliser vara först på plats för att ingripa mot gärningsmän vid ett terrorattentat. Det är därför av vikt att ingripanderesurserna har rätt utrustning och kompetens.

Utbildning i hantering av pågående dödligt våld/terrorism bidrog till förmågan att lösa arbetsuppgifterna under terrorhändelsen. Det finns behov av att säkerställa att yttre personal utbildas i polisiär konflikthantering (48 timmar/år) och att hantering av pågående dödligt våld/terrorism även fortsättningsvis ingår i utbildningssatsningarna. Däri bör även praktisk färdighetsträning och övning ingå.

Det finns behov av att tillse tillgång till skyddsutrustning och förstärkningsvapen (inklusive utbildning) till en nivå där det är hotet, och inte mängden tillgänglig utrustning, som avgör vilken utrustning/vapen som ska användas.

Eftersom terrorattentat vanligtvis är över på under 15 minuter krävs snabb tillgång till förstärkningsvapen för att öka den operativa förmågan i responsen. Detta säkerställs om förstärkningsvapnen medförs i polisfordon.

För att minska risken för att poliser agerar mot andra poliser finns det behov av ytterligare åtgärder för en tydligare uppmärkning av polisresurser.

3.3 Samverkan på brotts-/skadeplats

En väl fungerande samverkan på brotts- och skadeplatsen, framför allt mellan blåljusaktörerna, är viktigt för en lyckad hantering av ett terrorattentat. Det finns en inneboende problematik när det gäller samverkan mellan blåljusaktörer för att hantera brotts-/skadeplatsen vid ett inträffat terrorattentat. I vardagen ansvarar polisen bland annat för ordning och säkerhet, så att sjukvård och räddningstjänst ska kunna agera utefter sina uppdrag. I händelse av ett terrorattentat eller terrorhot där osäkerheten huruvida det föreligger ett fortsatt hot eller inte är stor, saknas möjlighet för polisen att helt säkra platsen. Det finns vid sådana händelser ändå ett behov av snabba livräddande åtgärder från utbildad personal.

En del av problematiken kring samverkan på brottsplatsen grundar sig i behovet från övriga aktörer att få del av polisens lägesbild. Inledningsvis efter ett inträffat terrorattentat kommer situationen vara kaotisk. Därför är inriktningen inom polisen att inte avvakta styrning utan självständigt agera mot inkommande hot. Detta innebär att det inom polisen inledningsvis endast kommer att finnas en mycket ofullständig lägesbild och möjligheten för polisen att dela denna med samverkanspartners kommer vara begränsad.

Vid attentatet den 7 april uppstod på Drottninggatan just denna situation, där räddningstjänsten bl.a. hade ansvar för att släcka branden i lastbilden,

ambulanssjukvården hade ansvaret för att ta hand om skadade, samtidigt som det för polisen var omöjligt att på så kort tid kunna bedöma platsen som säker. Ett problem som uppstod efter attentatet var att varken räddningstjänsten eller ambulanssjukvårdens ledningsfunktion fanns på polisinsatschefens ledningsplats på Slottet, utan befann sig istället på platschefens ledningsplats intill Drottninggatan. Detta innebar att de inte fick tillgång till polisens lägesbild. Detta skulle även kunnat försvåra ledning och samverkan vid ett ytterligare attentat.

Ordningsvakter, väktare och annan säkerhetspersonal genomförde viktiga åtgärder för att stödja polisen. I Säkerhetsföretagens egen analys¹⁰ efterlyses en strategi från polisen om hur deras resurser kan användas vid liknande händelser och hur de kan delta i övning och planering. Det påpekas också i rapporten att det skulle underlätta om branschen hade en representant vid polisens ledningsplats.

Slutsats/lärdom

En väl fungerande samverkan på brotts- och skadeplatsen, framför allt mellan blåljusaktörerna, är viktigt för hanteringen av ett terrorattentat.

Det finns behov av att fortsätta arbeta för att skapa bättre förutsättningar för samverkan på brotts-/skadeplats, genom gemensamma övningar, planeringsmetoder samt ökad förståelse och kunskap för varandras roller. Aktörs gemensam övning och utbildning bör vara inriktad på att skapa förutsättningar för att genomföra åtgärder även utan tydlig lägesbild och på platser som ännu inte kan bedömas som säkra.

Eftersom ordningsvakter/väktare och annan säkerhetspersonal sannolikt kommer vara tidigt på plats även vid framtida liknande händelser bör Polismyndigheten utveckla samverkan med denna yrkeskategori, både avseende utbildning och operativt samarbete.

3.4 Nya mål – att stänga kollektivtrafiken

Efter ett inträffat terrorattentat är av vikt att vidta åtgärder som försvårar för gärningsmän att nå nya mål, eller begränsar de skador som skulle kunna uppstå vid ett andra attentat. Att stänga kollektivtrafiken kan vara en sådan åtgärd. Ett genomfört attentat i tunnelbana eller på tåg/buss får dessutom ofta omfattande konsekvenser. Samtidigt skapar stängning av kollektivtrafik nya möjliga mål för ett attentat, då folksamlingar bildas när människor tvingas röra sig i staden till fots. Avvägning mellan dessa risker måste göras utifrån den enskilda händelsen och den bedömda hotbilden.

Tidigt efter attentatet den 7 april meddelade polisinsatschefen att det fanns behov av att ställa in tunnelbane- och busstrafiken i centrala Stockholm. Polisen uppmanade samtidigt allmänheten att undvika centrala delar av staden. Konsekvensen blev att ett stort antal människor befann sig i centrala Stockholm med begränsade möjligheter att ta sig ut ur staden. Många transporterade sig därför gåendes ut från innerstaden. Det bildades också folksamlingar på andra håll, så som vid Arlanda och Skavsta flygplatser.

Stockholms läns landsting har i sin utvärdering lyft frågan om hur de vid en liknande händelse ska hantera en stängning av kollektivtrafiken. De ser ett behov av att ha en

¹⁰ Säkerhetsföretagen: *Först på plats när terror slår till*

tydlig plan för hur de ska hantera de stora grupper av människor som behöver transporteras ut ur centrala delarna av staden. En gemensam planering tillsammans med polisen innan händelsen hade underlättat och skapat bättre förutsättningar för att hantera situationen.

Slutsats/lärdom

Att stänga kollektivtrafiken för att minska risken för nya attentat riskerar att samtidigt bilda nya möjliga mål i form av folkmassor som rör sig till fots. Avvägningen däremellan måste göras utifrån den enskilda händelsen och den bedömda hotbilden.

Polisen bör tillsammans med landstingen planera för hur samverkan ska gå till och vilka åtgärder som ska vidtas för att transporter ut ur stadskärnan i större städer ska kunna genomföras.

3.5 Varna, vägleda allmänheten

Av 1§ Polislagen (1984:387) framgår att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd. Ett av polisens uppdrag i händelse av ett terrorattentat är därför att varna och vägleda allmänheten. I händelse av ett terrorattentat, där det kan finnas gärningsmän kvar på platsen eller där ytterligare attentat kan komma att inträffa finns det behov av att skyndsamt gå ut med varningsmeddelande till allmänheten.

Under händelsen den 7 april agerade de första poliserna som kom till platsen för att få allmänheten att lämna området. Inledningsvis var detta svårt eftersom flera av de som fanns på platsen uppfattade händelsen som en trafikolycka. Det finns poliser som på väg till skadeplatsen använde sig av orderhögtalaren för att varna allmänheten om att det förelåg ett hot i Stockholm city.

Redan kl 14:56 publicerades den första händelsenotisen om attentatet på polisen.se: ”Polisen får larm om att någon person i fordon har skadat andra personer på Drottninggatan i närheten av Klarabergsgatan. ”. Notisen på webbplatsen skickades även automatiskt ut som meddelande på Twitter.

Den första notisen beskriver en begränsad och avslutad händelse och saknar koppling till terrorattentat. Det är inte förrän klockan 15:40 som allmänheten för första gången uppmanas undvika ett område i Stockholm city och 23 minuter senare publiceras en uppmaning om att stanna hemma och undvika city. Vid den här tidpunkten har kollektivtrafiken i centrala Stockholm varit avstängd i nästan en timme.

Polisinsatschefen begärde tidigt att VMA¹¹ skulle skickas ut till allmänheten om att undvika Stockholms city. Det skickades dock inte ut något VMA, sannolikt på grund av att det rådde oklarhet var detta ansvar låg. Konsekvenserna blev sannolikt marginella eftersom informationen om terrorattentatet ändå snabbt spreds i media och andra kanaler.

¹¹ Viktigt meddelande till allmänheten

Polisens kontaktcenter (PKC) var en central aktör för att vägleda allmänheten. En stor mängd samtal kom till PKC från inringare som befann sig i Stockholm city. PKC fick dock inte kontinuerlig del av lägesbild eller talepunkter för händelsen.

Slutsats/lärdom

Ett av polisens uppdrag i händelse av ett terrorattentat är att varna och vägleda allmänheten. Det finns behov av att säkerställa polisens förmåga att snabbt skicka ut varningsbudskap, såväl via polisens egna kanaler som via media och VMA.

En framgångsfaktor är att sprida information i flera system parallellt, exempelvis via traditionell media, sociala media, via PKC, till allmänhet på platsen, via radiobilarnas orderhögtalare och genom samverkan med andra aktörer. För att möjliggöra en snabb kommunikation kan mallar med enkla varningsbudskap, på olika språk, tas fram på förhand.

3.6 Risk för nya attentat – riskminimerande åtgärder

Vid ett terrorattentat är det polisens uppgift att avbryta det pågående attentatet, men även att minska risken för att ytterligare attentat ska ske. Sådana riskminimerande åtgärder kan exempelvis bestå i fast eller rörlig bevakning, dold eller öppen, i syfte att hindra eller avbryta en gärningsman innan denne genomför nästa attentat. Åtgärderna kan även bidra till att korta responstiden.

De flesta terrorattentat genomförs vid ett tillfälle, på en plats och är över på under 15 minuter. Cirka 20 % av de attentat som genomförts i västvärlden under de senaste åren har dock fått en fortsättning på en annan plats eller tidpunkt. Av de fall där ett andra attentat genomförts har det i hälften av fallen genomförts efter mer än en timme.¹² Exempelvis genomfördes attentaten i Köpenhamn 2015 med 8 timmars mellanrum. Vid attentaten mot Charlie Hebdo i Paris 2015, genomfördes ett andra attentat mot en Kosherbutik två dagar senare. Det finns därför anledning för polisen att ha en förmåga till uthållighet och en mental beredskap för att ett andra attentat kan inträffa även om det gått flera timmar, i vissa fall dagar, efter det första.

I såväl region Stockholm som i övriga regioner påbörjades de riskminimerande åtgärderna kort tid efter attentatet på Drottninggatan. Det fanns en tydlig medvetenhet genom hela insatsen om risken för att ytterligare attentat skulle kunna komma att ske. Flertalet intervjuade har beskrivit att erfarenheter från tidigare särskilda händelser kopplade till terrorism och utbildningar har haft en positiv inverkan på den mentala beredskapen för ett andra attentat. Flera regioner använde sig också av de objektsinventeringar som tagits fram i tidigare ärenden.

Flera personer som intervjuats har beskrivit att insatsen den 7 april gick ner i tempo efter att en misstänkt gärningsman gripits. En hypotes om en ensam gärningsman blev också tongivande i ett tidigt skede. Detta indikerar att händelsen av vissa började betraktas som avslutad redan under kvällen den 7 april.

¹² Uppgiften härrör från en analys av samtliga genomförda terrorattentat i EU, Nordamerika och Australien under 2013-2016.

För diskussion om tillgång till skyddsutrustning och förstärkningsvapen för riskminimerande arbete, se rubrik 3.2.

Slutsats/lärdom

Efter ett inträffat terrorattentat finns det risk för att ytterligare attentat kommer att genomföras. Det finns därför grund för att bibehålla en hög mental beredskap för ett andra attentat under några dygn, även i de fall en misstänkt gärningsman är gripen.

Utbildningar, övningar och tidigare erfarenheter har bidragit till högre förmåga i polisens riskminimerande arbete. Det finns därför behov av att kontinuerligt genomföra utbildningar och övningar på området.

3.7 Uthållighet

Vid ett inträffat terrorattentat kommer osäkerheten vad gäller det fortsatta hotet alltid vara stor. Internationella jämförelser visar att en gärningsman ofta fortsätter genomföra attentat till dess att personen stoppas. Även i del fall en gärningsman gripits kommer det att ta tid för förundersökningen och underrättelseverksamheten att kunna konstatera huruvida ett attentat ska betraktas som avslutat eller om det finns ytterligare gärningsmän som har avsikt att fortsätta genomföra attentat. Detta innebär att det efter ett inträffat attentat kommer att finnas behov av uthållighet vad gäller riskminimerande åtgärder. Därtill kommer det efter ett inträffat attentat, och oavsett fortsatt hot, finnas behov av trygghetsskapande åtgärder (se rubrik 3.17). Dessutom kommer andra delar av insatsen, såsom förundersökning och underrättelseverksamhet, fortsatt vara resurskrävande.

Utöver uthålligheten för insatsen, finns behov av att säkerställa uthålligheten för de enskilda medarbetarna. Det handlar då exempelvis om att säkerställa att personer inte jobbar allt för långa pass och att de får tillgång till mat, vatten, vila etc. Risker med att låta personal arbeta allt för långa pass, eller att inte säkerställa grundläggande behov såsom tillgång till mat och vatten, är att den enskilda medarbetaren får en sämre uthållighet och kan därmed få svårare att fatta korrekta beslut och bedöma uppkomna situationer på ett korrekt sätt.

Under den särskilda händelsen Nimo blev trycket på personalplanering mycket stort, framför allt i region Stockholm men även i andra regioner och på Noa. Det finns flera exempel på att ledningsfunktioner redan inledningsvis i händelsen tog höjd för att behovet av resurs måste säkras över tid och förmågan till uthållighet fungerade över lag väl inom ramen för den nationella särskilda händelsen.

Under kvällen och natten den 7 april arbetade dock många poliser i yttre tjänst, framför allt i region Stockholm, väldigt långa pass. Det finns exempel på poliser som tjänstgjorde mer än 24 timmar. Av materialet framgår att det organisatoriska ansvaret för avlösning var oklart inom vissa delar av kommenderingen i Stockholm och sannolikt hade det funnits möjlighet att lösa av dessa personer tidigare än vad som gjordes. Många poliser som arbetade första dygnet i Stockholm har också påpekat brist på möjligheter att få mat, vatten, tillgång till toalett och möjlighet till ombyte/värme. Detta beskrivs som ett problem som ofta uppkommer i samband med större händelser. Även

vissa stabsfunktioner arbetade inledningsvis långa pass, detta gäller inte minst ledningsfunktioner.

Det finns flera exempel på personalkategorier som idag inte arbetar i yttre tjänst men ändå har kompetens att genomföra riskminimerande eller trygghetsskapande åtgärder (bevakning, agera mot gärningsman, delta i insatser för ökad synlighet etc.). Det kan exempelvis handla om instruktörer vid utbildningsplatser, de som befinner sig på utbildning eller personer som nyligen avslutat tjänstgöring inom ingripandeverksamheten. Flera individer i denna kategori responderade på eget initiativ och arbetade i händelsen under första dygnet, vilket fungerade förstärkande i det akuta skedet.

Den vilja och det engagemang att arbeta i händelsen som personal i såväl Stockholm som i övriga regioner och avdelningar uppvisade, skapade i vissa fall svårigheter för personalplaneringen eftersom det var svårt att få överblick över vilka resurser som arbetat och vilka som fanns tillgängliga för tjänstgöring under nästkommande dag.

Slutsats/lärdom

Ett inträffat terrorattentat kommer alltid att innebära resurskrävande åtgärder över tid, vilket ställer stora krav på uthållighet. Bemanning och logistik är därför områden som tidigt måste prioriteras högt i en insats efter ett genomfört terrorattentat.

Det är av vikt att tidigt i en insats säkerställa förmågan på funktionen för personalplanering och att tidigt påbörja planering av personaluttag för flera dagar framöver. En framgångsfaktor är att tydliggöra vilken organisatorisk enhet som har ansvaret för att bemanna och lösa av personalen. Dessa behöver också tillgång till information om vilken utbildning och kompetens tillgänglig personal har.

Det är att förvänta vid ett inträffat attentat att personal själva väljer att komma in och arbeta. Det är därför av vikt att säkerställa att det finns resurser som kan tjänstgöra även nästföljande dagar. För att minska frustrationen hos de som inte får möjlighet att arbeta direkt bör man även kommunicera kring betydelsen av förmågan till uthållighet.

Det behövs vid polisregionerna en genomtänkt och implementerad plan för hur myndigheten vill använda de resurser som finns tillgängliga utanför ordinarie ingripandeverksamhet, exempelvis inom utbildningsorganisationen.

Det är av vikt att förebere en struktur och organisation för att öka förmågan till logistiskt stöd till yttre personal.

3.8 Krisstöd

Det finns ett uppenbart behov av krisstöd och avlastningssamtal för personal som arbetat på brotts- och skadeplatsen efter ett terrorattentat. Eftersom terrorattentat, framför allt de som riktas mot allmänheten, orsakar oro och rädsla hos hela befolkningen så kan det även inom polisen finnas ett mer utbrett behov av stöd än vid andra typer av händelser.

Inom polisregion Stockholm initierades krisstöd och avlastningssamtal redan under kvällen den 7 april. Det var en tidig och medveten prioritering från regionens sida och stödet har också nått flertalet av de som behövt det. Ledningsfunktioner har dock i mindre utsträckning nåtts av krisstöd. Även andra personalkategorier än de som arbetade vid skadeplatsen har upplevt behov av krisstöd, exempelvis personal vid RLC och PKC samt utredare som granskat film från bevakningskameror på platsen.

En effekt av det inträffade attentatet var att vissa medarbetare som inte tjänstgjorde på attentatsdagen ändå påverkades negativt av händelsen. Det har då främst handlat om en upplevelse av att inte ha varit med och stöttat kollegorna i en svår och utsatt situation. Samma reaktion kan noteras från personer som var i tjänst men som inte fick någon konkret roll under händelsen.

Slutsats/lärdom

Det kan efter ett terrorattentat finnas ett mer utbrett behov av krisstöd än vid andra typer av händelser.

Att tidigt initiera arbetet med krisstöd, och fortsätta att följa upp detta en längre period efteråt för att säkerställa att all berörd personal nås, är en framgångsfaktor. Även ledningsfunktioner och personal som arbetat i händelsen men inte varit på själva brotts- eller skadeplatsen bör få möjlighet till avlastningssamtal.

Det bör beaktas att reaktioner även kan uppstå hos kollegor som inte var i tjänst vid tiden för händelsen.

3.9 Tillgång till och spridning av bild och film

Utifrån flera terrorhändelser som inträffat i västvärlden går det att se att tillgång till bilder från kamerabevakning, och spridning av bilder på misstänkta gärningsmän, har varit en avgörande framgångsfaktor. Direktaccess till kameror har i flera ärenden även ökat polisens förmåga att taktiskt hantera en pågående händelse. Det framgår även tydligt att stora mängder bild och filmmaterial är mycket resurskrävande att analysera.

För svensk polis del kan tillgång till bild och film komma från polisens egna bevakningskameror, från bevakningskameror som tillhör andra samhällsaktörer eller bild och film från allmänhet på plats. Idag saknar polisen kontinuerlig tillgång till egna bevakningskameror på sådana platser som är attraktiva mål för terroraktörer. Polismyndigheten har tillgång till ett 20-tal egna kameror som endast är påslagna vissa tider på dygnet. Polisen har möjlighet att i efterhand hämta in bild och film från andra aktörers kamerabevakning, något som kan vara tidskrävande. I Stockholm finns en särskild överenskommelse där polisen snabbt kan få tillgång till information från SL:s kameror, men enbart i efterhand.

Den 7 april hittades den misstänkte gärningsmannen på bild från kamerorna i tunnelbanan. Bilden på den misstänkte gärningsmannen kunde skickas till polisens insatsledning drygt 50 minuter efter det inträffade attentatet. Detta till följd av ett snabbt arbete av SL:s trygghetscentral och polisens bildanalytiker. Det faktum att gärningsmannen valde att förflytta sig till en av de platser i Stockholm som har allra flest bevakningskameror gjorde att hans väg kunde följas. Vid attentatet den 7 april

fanns det en tidpunkt som bildanalytikerna kunde utgå ifrån. I ett annat scenario där tidpunkten för gärningsmannens rörelser på platsen är oklar, exempelvis vid en utplacerad sprängladdning, kan mängden information som behöver analyseras vara betydligt mer omfattande.

Att bilden spreds till allmänheten var avgörande för att den misstänkte gärningsmannen kunde hittas senare på kvällen. För diskussion kring beslutet att släppa bilden se rubrik 3.15.

Slutsats/lärdom

Skyndsamt inhämtning och bearbetning av bild och film från kamerabevakning kan vara avgörande för att en gärningsman ska kunna identifieras och ytterligare attentat förhindras. I händelse av ett inträffat attentat är det en framgångsfaktor att omedelbart säkerställa förmågan att bearbeta bild och film. Spridandet av bilden var avgörande för att tipset om den misstänkta gärningsmannen skulle inkomma.

Det finns behov av en utökad direkttillgång till kamerabevakning för att öka polisens förmåga att skyndsamt bearbeta och analysera information. Direkttillgång skulle också öka polisens förmåga att respondera och taktiskt hantera det pågående dödliga våldet.

För att effektivt kunna hantera ett attentat har polisen behov av att öka sin förmåga till att inhämta bild och film från såväl kamerabevakning som allmänheten.

3.10 Informationsflödet och lägesbild

En lägesbild är en presentation över vad, var och när något har hänt samt var egna enheter befinner sig och vilka uppgifter de har. I händelse av ett terrorattentat kommer den initiala lägesbilden alltid att vara oklar och fragmenterad. Ju snabbare ledningen lyckas skaffa sig en korrekt övergripande lägesbild, desto snabbare kan man också proaktivt leda istället för att respondera på inkommen information.

Internationella erfarenheter visar att informationsflödet in till polisen alltid blir mycket stort efter ett inträffat terrorattentat. I detta informationsflöde kan det finnas tips och upplysningar som visar sig vara avgörande för att hitta misstänkta gärningsmän och förhindra fortsatta attentat.

På RLC i Stockholm inkom stora mängder information. Svarstiderna hölls korta, bland annat tack vare att dubbla arbetslag fanns inne och hård prioritering av de inkommande samtalen. De enskilda operatörerna blev hårt belastade och de tekniska systemen kunde inte stödja arbetet i att bedöma och agera på inkommande information. Exempelvis var operatörernas möjlighet att få del av en samlad lägesbild och bedöma inkomna uppgifter (tips eller larm) utifrån tidigare inkommen information obefintlig. Att polisen agerade på tipset om den misstänkte gärningsmannen i Märsta berodde på att en enskild operatör hanterat två samtal där den kombinerade informationen tillsammans med operatörens kompetens gav förutsättning för rätt bedömning.

Även vid PKC inkom stora mängder information. Tips i ärendet skickades vidare till underrättelsesdesken som gjorde en sortering mellan det som skulle till förundersökningen och det som skulle hanteras som underrättelseuppslag. Eftersom

PKC inte kontinuerligt fick del av lägesbild eller uppdaterad information om händelsen så var det omöjligt för operatörerna att direkt göra en bedömning om inkommen information var av stor vikt för händelsen och borde behandlas skyndsamt.

I ett stort flöde av information kommer det alltid finnas risk att viktig information missas. De tekniska system som polisen använder sig av gav inte stöd för medarbetarna att bedöma och agera på den inkomna informationen. Om ytterligare attentat hade inträffat hade detta inneburit ett ännu högre tryck på RLC och PKC och en ännu större risk att viktig information missas.

Flera av de intervjuade, framförallt yttre personal i Stockholm, har uttryckt en frustration kring möjligheterna att leda och att ledas i en sådan stor händelse via radio. Det har framkommit flera olika förslag på förbättringsmöjligheter, de flesta har varit kopplade till antalet talgrupper. Behovet som framställs är en ökad förmåga att: leda resurser och meddela inriktningar, återrapportera genomförda åtgärder, kommunicera, ta del av övergripande lägesbild samt rapportera in information.

I samband med att bilden på den misstänkta gärningsmannen skulle spridas inom myndigheten byggdes en applikation till polisens mobiltelefoner i vilken bilden och viss information spreds. Att kvalitetssäkrad information gått ut samtidigt till alla medarbetare ses av många som väldigt positivt för insatsen. Detta för att alla fått samma information som de även kunnat agera på. Dessutom har denna typ av informationsspridning skapat ett sammanhang och engagemang hos medarbetarna. Det finns ett tydligt önskemål om att kunna sprida information på motsvarande sätt även regionalt och lokalt inom myndigheten.

Slutsats/lärdom

Ju snabbare en korrekt lägesbild kan upprättas och spridas, desto tidigare kan polisen övergå från ett reaktivt till ett proaktivt agerande. Det finns ett behov av att bygga upp Polismyndighetens samlade förmåga till att upprätthålla, visualisera och sprida information och lägesbild vid en omfattande händelse.

Den avgörande informationen för att hitta en misstänkt gärningsman kan komma in som enskilt samtal eller tips till polisen. Det finns därför ett behov av att skapa bättre förutsättningar för att bedömningar av inkommande information ska kunna göras utifrån det samlade informationsläget och lägesbilden.

Det finns ett tydligt behov av ett tekniskt ledningsstödssystem som ger stöd i att leda resurser och meddela inriktningar, återrapportera genomförda åtgärder, kommunicera, ta del av anpassade lägesbilder samt rapportera in information.

3.11 Förmåga till gränskontroll

Det är vanligt förekommande att ett terrorattentat har internationella kopplingar, exempelvis genom att gärningsmannen har internationella kontakter, att gärningsmannen rest in i landet inför attentat eller att gärningsmannen försöker lämna landet efteråt. Det kan därför uppstå ett behov av ökad gränskontroll vid ett terrorhot eller inträffat terrorattentat.

Under den särskilda händelsen Nimo vidtogs åtgärder för att möjliggöra för polisen att öka gränskontrollen. Beslut om återinförd gränskontroll fattades av chefen för Noa, ett beslut som sedan underställdes regeringen. Beslutet innebar inte att en ökad gränskontroll skulle genomföras utan en möjlighet för polisen att använda sig av detta verktyg vid behov. Regionerna ålades sedan i BiS att genomföra gränskontroll i lämplig omfattning. Denna inriktning tolkades dock på delvis olika sätt i Polisregionerna.

Slutsats/lärdom

Vid ett inträffat terrorattentat kan det uppstå behov av ökad gränskontroll.

Det saknas förberedelse inom Polismyndigheten för att hantera en mer omfattande nivå av gränskontroll. Det finns behov av en ökad kompetens hos ledningsfunktioner om vilka grunder som krävs för att fatta ett sådant beslut. Polismyndigheten bör även planera för hur en ökad gränskontroll ska kunna genomföras.

3.12 Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Enligt lag (2006:343) kan Polismyndigheten begära stöd från Försvarsmakten om det behövs för att förhindra eller hantera alternativt begränsa skadeverkningarna av en handling som kan utgöra ett terroristbrott. Personal från Försvarsmakten som deltar i en stödsats enligt denna lag får utsättas för risk och har befogenhet att ingripa med tvång eller våld i enlighet med polislagens regler. Stöd enligt denna lag får bara begäras om ingripandet kräver resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till alternativt har så begränsad tillgång till att resursen inte räcker till i en extraordinär situation. Polismyndigheten har således endast vid mycket omfattande eller komplicerade händelser en möjlighet att använda sig av Försvarsmakten enligt den nuvarande lagen.

Under den särskilda händelsen Nimo begärde inte Polismyndigheten stöd enligt denna lag. Anledningen är att kommenderingschefen bedömde att det fanns tillräckliga polisiära resurser för att hantera händelsen. Dock fördes en dialog och Försvarsmakten genomförde förberedelser inför en eventuell begäran om stöd och hade därmed på kort tid kunnat bidra med resurser.

Samma vecka som attentatet inträffade hade Försvarsmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen genomfört en övning i hantering av stöd enligt lag (2006:343). Sedan 2015, då en ramöverenskommelse antogs, har myndigheterna tillsammans genomfört förberedelser och övningar. I intervjuerna framkommer att dessa övningar gett en ökad kunskap, mental beredskap samt tydliggjort beslutsgångar och ansvar.

Lagstiftningen ställer mycket höga krav på vilken typ av situation som måste föreligga för att Försvarsmaktens stöd ska kunna användas enligt denna lag. Efter ett inträffat terrorattentat kommer en betydande mängd polisresurser användas för bevakning och annat riskminimerande arbete samt i vissa fall även utökad gränskontroll. Detta är mycket resurskrävande. I en mer utsträckt händelseutveckling kommer behovet av skydd och bevakningsuppgifter ligga kvar över längre tid och därmed kräva ett ännu större resursuttag. I dagsläget saknas emellertid möjlighet i lagen att använda Försvarsmakten för att stödja med sådana uppgifter.

Slutsats/Lärdom

Polismyndigheten kan i vissa fall ha behov av stöd från Försvarsmakten vid terrorattentat i enlighet med lag (2006:343). Gemensam utbildning och övning har skapat förutsättningar för väl fungerande samverkan. Dessa gemensamma övningar bör fortsätta och utvecklas.

Det finns ett behov av att fortsatt driva frågan om polisens möjlighet att använda försvarsmaktspersonal till bevakningsuppgifter i händelse av utdragen händelseutveckling i samband med terrorismbekämpning.

3.13 Omfattande förundersökningar

Förundersökning av ett inträffat terrorattentat kommer i många fall att bli omfattande. Det kan röra sig om ett stort antal skadade och döda människor, med många målsägande. Det kan också handla om ett omfattande arbete med inhämtning av information och vittnesförhör med ett krav på skyndsamhet för att kunna hitta och hindra en eller flera gärningsmän från att begå fler attentat. I en förundersökning efter ett inträffat terrorattentat kommer alltid Säkerhetspolisen att vara en mycket viktig samarbetspartner.

Förundersökningen efter attentatet den 7 april blev omfattande. Ett stort antal medarbetare har arbetat inom utredningsorganisationen, både under den särskilda händelsen och därefter. En mycket stor mängd information bland annat i form av tömda telefonbasstationer, vittnesmål och kamerabevakningsfilm har inhämtats. Detta har ställt stora krav, såväl på medarbetare som tekniska system. Det har kunnat konstateras att det funnits begränsat av vissa specialistfunktioner och att det tekniska stödet inte fungerat tillfredsställande.

Ett förberedande arbete (s.k. Tora II) hade genomförts av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten för att öka förmågan att hantera en förundersökning efter ett inträffat attentat. Detta, tillsammans med annat förberedande arbete, medförde att ledningsfunktionerna i region Stockholm var väl förberedda. Att förundersökningen lämnades över från region Stockholm till Noa kom dock som en överraskning för utredningsledningen.

I omfattande händelse kan det finnas behov av företrädare från fler delar av myndigheten än normalt i staben. Såväl PKC (Polisens kontaktcenter) som NFC (Nationellt forensiskt center) upplevde en bristande lägesbild som sannolikt hade kunnat förbättras genom representation i staben på nationell eller regional nivå.

Slutsats/lärdom

Förundersökning av ett inträffat terrorattentat kommer i många fall att bli omfattande och förutsätter nära samarbete med flera funktioner inom Polismyndigheten samt med Säkerhetspolisen. Planering och metodutveckling för utredningsverksamheten inom ramen för Tora II har skapat förutsättningar till ett effektivt arbete under händelsen.

Det finns behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen för utredning av ett inträffat terrorattentat inom Polismyndigheten och huruvida det operativa utredningsansvaret alltid ska lämnas över till Noa.

Det bör säkerställas att Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt med specialistfunktioner inom ramen för utredningsverksamheten för att kunna hantera även ett mer omfattande och utsträckt händelseförlopp. Det saknas inom Polismyndigheten ett funktionellt FU-registreringssystem samt att det finns brister i tekniskt stöd för att kunna hantera stora mängder data för analys.

Vid omfattande särskilda händelser bör även lägesbilden för PKC och NFC säkerställas.

3.14 Framåtblickade fokus i förundersökningen

Målet med ett terrorattentat är inte de döda och skadade människorna, utan målet är att påverka hela samhället. I vissa fall kan det handla om en önskan att direkt påverka politiska beslut, men oftast handlar det om en vilja att orsaka oro och rädsla hos befolkningen. För att motverka konsekvenserna av ett attentat är det därför inte tillräckligt att polisen utreder det inträffade brottet och skapar förutsättningar för en fällande dom. Polisen måste också på andra sätt agera för att konsekvenserna av ett attentat ska bli så begränsade som möjligt. Trygghet uppstår bland annat genom att allmänheten upplever sig kunna lita på att Polismyndigheten är kapabel att förhindra attentat eller avbryta ett pågående attentat.

En av de händelser som sannolikt skulle skapa störst ökad oro och rädsla hos befolkningen är ett andra attentat i närtid efter ett första attentat, något som sker i ungefär 20 % av alla terrorattentat i västvärlden. Ett andra attentat skulle sannolikt skapa en upplevelse av att polisen och samhället inte har kontroll över situationen och känslan av utsatthet skulle bli mycket stark. Eftersom konsekvenserna av ett andra attentat är stora, så finns behov av att hela polisorganisationen agerar för att i första hand förhindra ett sådant. Detta innebär att all information, även svaga indikationer, som tyder på fortsatt attentatsplanering eller eventuella gärningsmän måste hanteras skyndsamt också inom ramen för förundersökningen.

Under den särskilda händelsen Nimo tog polisens utredningsledning för förundersökningen ansvar för den punkt i Beslut i Stort som handlade om att säkerställa förundersökningen, och överlät åt andra delar av insatsen att hantera övriga punkter. Förundersökningen fokuserade på det inträffade brottet och bedrevs med huvudinriktning att säkra bevisning kring den faktiska händelsen och utreda eventuella medhjälpare. Arbetet i det framåtblickande perspektivet, med att förhindra nästa attentat, blev därför främst hanterat av underrättelsefunktionerna (med stöd av funktioner inom utredningsorganisationen).

Slutsats/lärdom

Efter ett inträffat terrorattentat behöver Polismyndigheten i första hand agera för att förhindra att ett ytterligare attentat genomförs.

Det finns behov av att fortsätta gemensam planering och fastställande av ansvar för Polismyndighetens utrednings- och underrättelsefunktioner, samt gentemot Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, i syfte att säkerställa att ett tydligt framåtblickande perspektiv omhändertas vid liknande händelser. Detta arbete behöver även tydliggöra roller för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet.

Utbildning av utredningsverksamheten och underrättelseverksamheten skulle sannolikt skapa en ökad förståelse för varandras mål och uppdrag och därmed motverka intressekonflikter.

3.15 Ledning av Särskild händelse och förundersökning

Vid inträffade terrorattentat i Sverige kommer polisens arbete i de allra flesta fall att ledas som en nationell särskild händelse. Förundersökningen kommer att ledas av en åklagare men samtidigt (för Polismyndigheten) vara en del av den särskilda händelsen som leds av en kommenderingschef. Detta är inte unikt för terrorhändelser utan gäller även vid andra särskilda händelser som innefattar en förundersökning. Systemet innebär att åklagaren ansvarar för åtgärder som vidtas inom ramen för förundersökningen medan kommenderingschefen ansvarar för övriga åtgärder. I vissa fall kan det uppstå intressekonflikter i dessa beslut.

I den särskilda händelsen Nimo skulle en sådan situation kunnat uppstå i samband med att bilden på den misstänkta gärningsmannen skulle spridas. I just denna händelse var dock såväl kommenderingschef som förundersökningsledare överens om att bilden skulle spridas till allmänheten. Om förundersökningsledaren hade fattat beslut om att inte sprida bilden, på grund av att det skulle försvåra i förundersökningen, hade ändå Polismyndighetens kommenderingschef kunnat fatta detta beslut utifrån prioriteringarna i BiS, där jakten på gärningsmannen och förhindrande av nya attentat var överordnat att säkra förundersökningen.

Slutsats/lärdom

Det finns dubbla ledningsförhållanden i ledningssystemet av en särskild händelse där det ingår en förundersökning, vilket kan skapa en intressekonflikt. Detta bör lyftas och inkluderas i planeringen inför hantering av ett terrorattentat.

3.16 Läckor

Det finns ett stort intresse inom media och bland allmänheten att få information om ett ärende som rör terrorism. Det råder dock sekretess för en stor del av den information som finns inom sådana ärenden. Det kan exempelvis röra sig om förundersökningssekretess eller annan sekretess kopplat till polisens arbetsmetoder. Det kan också vara frågan om sekretess kopplat till rikets säkerhet och i sådana fall är meddelarfriheten starkt begränsad.

I flera tidigare terrorrelaterade ärenden som polisen arbetat med har sekretessbelagd information spridits. Även under NSH Nimo sprids sådana uppgifter till media.

Att sekretessbelagd information sprids kan få flera allvarliga konsekvenser. Om information från förundersökningen kommer till allmän kännedom kan det medföra att det blir svårare att lagföra en misstänkt gärningsman, exempelvis eftersom vittnen kan ha påverkats. Det kan också få som konsekvens att eventuella medgärningsmän inser vilken information polisen har och därför håller sig undan. I ett ärende som rör terrorism kan information om polisens informationsläge också medföra att gärningsmän initierar eller tidigarelägger ytterligare attentatsplaner.

Om underrättelseinformation som kommit till Polismyndigheten från Säkerhetspolisen eller andra samarbetspartners sprids, så riskeras möjligheten till ett nära samarbete och informationsutbyte i framtiden. Detta eftersom denna typ av samarbete, där information delas, bygger på ett högt ömsesidigt förtroende.

Slutsats/lärdom

Läckor kan få konsekvenser för allmänhetens liv och hälsa eftersom information om polisens informationsläge kan medföra att gärningsmän initierar eller tidigarelägger ytterligare attentatsplaner. Det är därför av stor vikt att påverka kulturen inom Polismyndigheten så att sekretessbelagd information inte sprids till obehöriga. Därtill bör kunskap om inskränkningarna i meddelarfriheten vid terrorhändelser spridas.

Det finns behov i särskilda händelser kopplat till terrorism att tidigt bedöma om ärendet ska bedrivas dolt eller öppet, samt hur informationssäkerheten ska hanteras.

3.17 Trygghetsskapande åtgärder

Det slutliga målet med ett terrorattentat är inte de döda och skadade människorna i själva attentatet utan målet är oftast att skapa en oro och rädsla hos befolkningen. Ett sätt för polisen att motverka detta mål är att bidra till stabilitet, trygghet och normalitet. Det trygghetsskapande arbetet rör främst den upplevda tryggheten och genomförs i huvudsak på tre sätt:

1. Trygghetsskapande genom ökad polisiär närvaro och synlighet
2. Trygghetsskapande genom att underlätta återgång till vardagen
3. Trygghetsskapande genom kommunikation

Trygghetsskapande genom ökad polisiär närvaro och synlighet

En av polisens åtgärder för att verka trygghetsskapande är ökad polisiär närvaro med hög synlighet, tillgänglighet och ett kontaktsökande förhållningssätt. Polisiär närvaro syftar både till att kunna agera om ett hot skulle uppstå (skapa säkerhet) men även att sända budskapet till allmänheten att polisen har förmåga att skydda medborgarna (skapa trygghet).

Inom Polismyndigheten förs diskussioner kring begreppet trygghetsskapande och hur polisen på bästa sätt ska agera för att skapa en upplevd trygghet och normalitet. Inom

ramen för denna utvärdering har därför studenter från Högskolan i Gävle genomfört en förstudie om polisiär närvaro ur ett trygghetsskapande perspektiv. Utifrån bilder på poliser med olika utrustning och beväpning har ca 150 personer i Stockholm och Uppsala svarat på frågor kring den upplevda tryggheten. Undersökningen gav bland annat följande resultat:

- De tillfrågade kände mest oro att drabbas av terrorattentat vid folktäta platser som tåg/tunnelbana, shoppinggator och vid evenemang.
- Runt 80 % av de tillfrågade svarade att poliser i ordinär uniform och utrustning ökade känslan av trygghet och endast ca 4 % ansåg att det minskade känslan av trygghet.
- På bilder av polis med förstärkningsvapen så uppgav majoriteten att de skulle känna en minskad trygghet av sådan närvaro då det signalerar att något farligt hänt och att förstärkningsvapen upplevdes otryggt.
- Flera av de tillfrågade ansåg dock att om de redan kände sig otrygga för att de visste att något farligt hänt, så kunde poliserna med förstärkningsvapen öka känslan av trygghet.
- Användande av balaklava upplevdes som att polisen avskärmade sig och avpersonifierades och det påverkade känslan av trygghet negativt.

Efter terrorattentatet initierades tidigt trygghetsskapande åtgärder genom ökad synlighet såväl i Stockholm som i övriga Polisregioner. Det är svårt att visa på effekterna av dessa åtgärder men resultaten i undersökningen gör det sannolikt att den ökade synligheten också hade en trygghetsskapande effekt.

Även PKC hade en trygghetsskapande roll i de omfattande kontakter med allmänheten som förekom under de inledande dygnen. En uppdaterad lägesbild och talepunkter skulle sannolikt ha ökat den trygghetsskapande effekten hos PKC.

Slutsats/lärdom

Efter ett genomfört terrorattentat ska polisen bidra till stabilitet, trygghet och normalitet. Trygghetsskapande åtgärder genom polisiär närvaro vid publika platser är en viktig del av detta arbete.

Polisen behöver i sitt trygghetsskapande arbete överväga val av utrustning och uniformering utifrån vilken förväntad effekt det har på allmänhetens upplevelse av trygghet. Nivån på synlig skyddsutrustning och beväpning kan ha betydelse för om polisens närvaro leder till ökad eller minskad trygghet.

Efter ett inträffat terrorattentat kan även polis med förstärkningsvapen fungera trygghetsskapande. Denna effekt minskar sannolikt med tiden och med avståndet från det inträffade attentatet. Ordinär uniform upplevdes trygghetsskapande för merparten av de tillfrågade i förstudien.

Talepunkter och en uppdaterad lägesbild hos PKC skulle sannolikt öka den trygghetsskapande effekten i kontakterna med allmänheten.

Trygghetskapande genom att underlätta återgång till vardagen

Internationella exempel visar att det ofta i närtid efter inträffat attentat kommer att genomföras manifestationer, både för allmänhet och för den politiska ledningen. Manifestationer som en reaktion på det inträffade attentatet är en viktig del för samhällets återhämtning. Polisen kommer att ansvara för skyddet vid dessa manifestationer, något som kan vara utmanande ur ett polisiärt operativt perspektiv. Behovet av att skapa normalitet efter ett inträffat attentat innebär även att det är viktigt att de evenemang som varit planerade redan innan attentatet också kan genomföras, under förutsättning att gällande hotbild medger detta.

Efter attentatet den 7 april genomfördes flera manifestationer, exempelvis på Sergels torg och i stadshuset. Dessutom genomfördes andra i förväg planerade händelser i Stockholm, exempelvis en fotbollsmatch med tillhörande supportermarsch och utländskt val.

Slutsats/lärdom

Efter inträffade terrorattentat kommer allmänhet och politiker delta i manifestationer. Genom att skydda dessa händelser stöttar polisen samhället i dess återgång till normalitet. Efter ett inträffat attentat bör därför planering ske tidigt för att säkerställa polisens förmåga att skydda genomförandet av såväl manifestationer som är reaktioner på attentatet, som andra i förväg planerade evenemang.

Trygghetskapande genom kommunikation

Ett effektivt sätt att skapa trygghet och minska oro i samhället är att aktivt kommunicera ett trygghetskapande budskap. Det handlar om att sprida korrekt information om händelseutvecklingen och undvika spekulationer samt att beskriva polisens åtgärder och vara tillgänglig för frågor och intervjuer. Det finns även ett behov att arbeta med trygghetskapande kommunikation in mot den egna personalen.

Utvärderingen visar genomgående på en handlingskraftig kommunikation från polisens sida under händelsen. Polismyndighetens kommunikation startade direkt i anslutning till att regionledningscentralen i Stockholm mottog larmet om händelsen. Kontinuerligt genomfördes sedan kommunikationsaktiviteter både externt och internt. Kontakten med media sågs inte som en belastning utan som en möjlighet.

En framgångsfaktor var att myndigheten väldigt snabbt identifierade omfattningen av kommunikationsbehovet. Kommenderingen arbetade mycket proaktivt med kommunikation dels för att gripa den misstänkte gärningsmannen, dels för att agera i trygghetskapande syfte. Samtidigt som kommunikationsfunktionen snabbt fick prioritet och utrymme under händelsen hade personer i den nationella kommenderingsledningen själv mycket hög kommunikativ förmåga.

Budskapen som kommunicerades under händelsen var enkla och tydliga. Kommenderingen undvek spekulation och förhöll sig till budskap utifrån det faktiska händelseförloppet. Trots att informationsefterfrågan var extrem och ryktesspridningen var väldigt omfattande så splittrades aldrig myndighetens kommunikation upp i spekulation eller sidospår. Snabb tillgång på kompetent och erfaren

kommunikationspersonal i tillräckligt antal har identifierats som en viktig framgångsfaktor för kommunikationen under händelsen.

Vid ett terrorattentat är samverkan med kommunikationsfunktionen hos Säkerhetspolisen av stor vikt. Denna samverkan startade omgående och bedrevs löpande under händelsen. Det höga tempot i kommunikationen skapade dock svårigheter när det gällde avstämningar och förberedelser före presskonferenserna.

Under eftermiddagen den 7 april försämrades tillgängligheten till webbplatsen polisen.se under cirka 15 minuter på grund av den extrema belastningen. Konsekvensen blev dock begränsad, dels på grund av det relativt korta tidsintervallet, men också på grund av väl fungerande samverkan med webbplatsen krisinformation.se som speglade Polismyndighetens information.

Vid en terrorhändelse blir det internationella intresset för händelsen mycket stort. Det fanns också behov från icke svensktalande personer att få information på andra språk än svenska. Även om översättningar till engelska gjordes av webbtexter i efterhand så var tillgången på information på utländska språk inte uppdaterad och i fas med den information som kommunicerades på svenska. Antalet talespersoner som kunde genomföra intervjuer på engelska vid exempelvis presskonferenser var också begränsat.

Den interna kommunikationen var väl synkroniserad med den externa. De interna budskap som publicerades på Intrapolis fick dock måttlig spridning. Intrapolis är inte tillgängligt via mobiltelefon och endast medarbetare som var inloggade via dator kunde nås av informationen. Samtidigt gick budskap ut initialt om att inte logga in på intranätet för att spara bandbredd för den operativa verksamhetens behov.

Sammanfattning av extern mediebildsanalys

Polismyndigheten har låtit ett externt företag¹³ genomföra en fristående medieanalys av hur den externa kommunikationen togs emot kring händelsen. Analysen bygger på kvantitativ och kvalitativ analys av artiklar i digitala nyhetsmedier och inlägg i sociala medier under perioden 7-25 april. I analysen framkommer att:

- Inneboende målkonflikter ställdes på sin spets: Snabbhet mot korrekthet och öppenhet mot en nödvändig förundersökningssekretess. Polisen lyckades på ett mycket bra sätt ingjuta lugn och på ett pedagogiskt sätt förklara varför man inte kunde berätta allt i en given stund.
- I ljuset av de många felaktiga nyheter som snabbt spreds under tiden direkt efter dådet, var snabbheten i kommunikationen, framförallt det allra första tillfället, sannolikt mycket viktig för att ta kommando över situationen. Polisens kommunikation bidrog till att stävja rykten och felaktiga nyheter, medvetna förvanskningar var svårare att hantera.
- Polisen lyckades på ett bra sätt synkronisera pressträffar med information på hemsida och sändningar på Facebook. Pressträffarna bidrog sannolikt till bilden av en enighet över myndighetsgränserna.

¹³ United Minds

- De talespersoner som myndigheten använde vid händelsen visade stor skicklighet och ingav förtroende. De medverkande personerna hyllades för lugna, pedagogiska framträdanden och tydligt förmedlad information.
- Överlag var polisen tillgänglig för kommentarer och information, både på plats runt Drottninggatan och i nyhetsmedier. Polisen kommunicerade dock inte lika snabbt och aktivt på engelska som på svenska.

Slutsats/lärdom

Att aktivt kommunicera ett trygghetsskapande budskap är ett effektivt sätt att skapa trygghet och minska oro i samhället. En framgångsfaktor är att tidigt prioritera kommunikation. I samband med trygghetsskapande kommunikation efter ett terrorattentat är det också av vikt att föra ut ett gemensamt, sammanhållet budskap och undvika spekulation.

En aktiv samverkan inom Polismyndigheten och med Säkerhetspolisen är en förutsättning för att säkerställa ett gemensamt budskap. Gemensam planering och förberedande arbete bör därför fortsätta.

Kommenderingsledningens individuella förmåga att kommunicera var en viktig framgångsfaktor för kommunikationen under händelsen. Polismyndigheten bör därför ha en långsiktig planering för att medieträning av ledande företrädare och stabspersonal ges regelbundet. Det finns behov av att höja förmågan att kommunicera på engelska både i tal och i skrift bland såväl kommunikationspersonal som ledningspersoner.

Myndighetens direktsända presskonferenser via Internet fick stort genomslag. Det finns behov av att säkerställa att utrustning och kompetens för att snabbt genomföra egenproducerade webbsändningar vid särskilda händelser finns i samtliga Polisregioner.

Redundansen webbplatsen polisen.se bör förstärkas för att klara en större belastning av besökare.

Behov av intern kommunikation kommer alltid vara omfattande vid ett inträffat terrorattentat. Det är svårt att nå en tillräckligt stor andel av personalen genom kommunikation på Intrapolis.

4 Sammanfattande avslutning

Polismyndighetens hantering av attentatet den 7 april och den efterföljande nationella särskilda händelsen kan konstateras ha varit framgångsrik. Olika delar av myndigheten var förberedd och det fanns en mental beredskap och kompetens hos medarbetarna för att hantera situationen. Utvärderingen har också visat betydelsen av det stora engagemang och den initiativkraft som medarbetarna uppvisat.

Även 2010 inträffade ett terrorattentat i Stockholm, då en ensam gärningsman genomförde ett självmordsattentat på en tvärgata till Drottninggatan. Det finns ingen sammanfattad utvärdering av polisens arbete 2010, men frågor har ställts till personer som både arbetade i händelsen 2010 och 2017. Samtliga är överens om att polisens samlade förmåga är betydligt högre 2017 än den var 2010. Exempelvis tog det vid attentatet 2010 mycket långre tid innan händelsen definierades som ett terrorattentat, trots att det då rörde sig om en självmordsbombare. Det var 2010 också i högre grad oklart för de som arbetade i händelsen vad som förväntades av dem och det fanns en avsaknad av mental förberedelse såväl bland poliserna i yttre tjänst som i inre ledningsfunktioner.

Att det idag finns en högre mental beredskap och kunskap om terrorismbekämpning inom polisen har sannolikt flera orsaker. Omvärlden har förändrats och terrorattentat mot allmänheten i Europa har blivit alltmer vanligt förekommande. Därtill har det inom polisen funnit ett strategiskt kontinuerligt arbete för att öka förmågan att bekämpa och hantera terrorism. Flera utbildningsinsatser som genomförts de senaste åren har varit mycket betydelsefulla för att öka denna förmåga. Även erfarenheter av terrorrelaterade eller andra omfattande händelser har ökat förmågan.

Polisens framgångsrika hantering stöddes av att resursläget vid tidpunkten för attentatet var förhållandevis gott, att ytterligare attentat inte inträffade och att en misstänkt gärningsman kunde gripas kort tid efter händelsen. Polisen behöver dock ha en förberedelse för att hantera även mer omfattande händelseutvecklingar utifrån den rådande problembilden. Det kan handla om mer utdragna händelseförlopp, flera gärningsmän, attentat på flera platser eller mer omfattande konsekvenser.

Denna utvärdering bör ses som en startpunkt för att vidta åtgärder och ytterligare öka polisens förmåga att hantera ett terrorattentat. Nedan följer en sammanställning av de huvudsakliga slutsatserna och behoven som identifierats i utvärderingen:

4.1 Respons

- I ett inledningsskede efter ett inträffat attentat kommer förmåga till självorganisation vara beroende av en god förståelse om terrorism och polisens uppdrag i att hantera ett terrorattentat. För att säkerställa enhetlighet och kontinuitet bör hantering av terrorism ingå som ett tema i berörda utbildningar.
- Sannolikt kommer ingripandepoliser att vara först på plats för att ingripa mot gärningsmän vid ett terrorattentat. Det är därför av vikt att tillgodose att ingripanderesurserna har rätt utrustning och kompetens. I detta ingår utbildning, tillgång till skyddsutrustning och förstärkningsvapen.

- Hantering av ett terrorattentat kommer att kräva stor personalresurs. För att säkerställa förmåga att agera även kvällar och helger är möjligheterna till inlarmning av personal av betydelse. Det bör övervägas vilka funktioner som måste kunna nås även om mobiltelefonnätet inte fungerar.
- Efter ett inträffat terrorattentat finns det risk för att ytterligare attentat kommer att genomföras. Efter ett inträffat attentat finns det därför grund för att bibehålla en hög mental beredskap för ett andra attentat under några dygn, även i de fall en misstänkt gärningsman är gripen.
- Efter ett genomfört terrorattentat ska polisen bidra till stabilitet, trygghet och normalitet. Trygghetsskapande åtgärder genom polisiär närvaro vid publika platser är en viktig del av detta arbete. Polisen behöver i sitt trygghetsskapande arbete överväga val av utrustning och uniformering utifrån vilken förväntad effekt det har på allmänhetens upplevelse av trygghet. Nivån på synlig skyddsutrustning och beväpning kan ha betydelse för om polisens närvaro leder till ökad eller minskad trygghet.

4.2 Ledning

- Ett inträffat terrorattentat kommer alltid att innebära resurskrävande åtgärder över tid, vilket ställer stora krav på uthållighet. Bemanning och logistik är därför områden som tidigt måste prioriteras högt i en insats efter ett genomfört attentat. Det är av vikt att förbereda en struktur och organisation för att öka förmågan till logistiskt stöd till yttre personal samt en plan för hur myndigheten avser använda de resurser som finns tillgängliga utanför den ordinarie ingripandeverksamheten.
- Det är att förvänta vid ett inträffat terrorattentat att personal själva väljer att komma in och arbeta. Det är därför av vikt att säkerställa att det finns resurser som kan tjänstgöra även nästföljande dagar.
- Det kan efter ett terrorattentat finnas ett mer utbrett behov av krisstöd än vid andra typer av händelser. Det finns därför vid en terrorhändelse behov av att tidigt initiera krisstöd och fortsätta följa upp detta under en längre period.
- Det finns ett behov av att bygga upp Polismyndighetens samlade förmåga till att upprätthålla, visualisera och sprida information och lägesbild vid en omfattande händelse. Därtill finns behov av ett tekniskt ledningsstödssystem som ger stöd i att leda resurser och meddela inriktningar, återrapportera genomförda åtgärder, kommunicera, ta del av anpassade lägesbilder samt rapportera in information.
- Det finns dubbla ledningsförhållanden i ledningssystemen av en särskild händelse där det ingår en förundersökning (kommenderingchef/förundersökningsledare). Detta bör lyftas och inkluderas i planeringen inför hanterandet av ett terrorattentat.

- Om sekretessbelagd information i ett ärende som berör terrorism sprids till obehöriga, kan det få konsekvenser för allmänhetens liv och hälsa eftersom information om polisens informationsläge kan medföra att gärningsmän initierar eller tidigarelägger ytterligare attentatsplaner. Det är därför av stor vikt att påverka kulturen inom Polismyndigheten så att sekretessbelagd information inte sprids till obehöriga. Därtill bör kunskap om inskränkningar i meddelarfriheten vid terrorhändelser spridas.

4.3 Förundersökning

- Förundersökning av ett inträffat terrorattentat kommer i många fall att bli omfattande och förutsätter nära samarbete med flera funktioner inom Polismyndigheten samt med Säkerhetspolisen. Det finns behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen för utredning av ett inträffat terrorattentat. Det bör säkerställas att Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt med specialistfunktioner samt funktionella IT-system för att kunna hantera en omfattande förundersökning.
- Efter ett inträffat terrorattentat behöver polisen i första hand agera för att förhindra ytterligare attentat. Det finns behov av att fortsätta arbetet med gemensam planering och fastställande av ansvar för Polismyndighetens utrednings- och underrättelsefunktioner, samt gentemot Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, för att säkerställa att det framåtblickande perspektivet omhändertas.
- Skyndsam inhämtning och bearbetning av bild och film kan vara avgörande för att en gärningsman ska kunna identifieras och ytterligare attentat förhindras. Polisen har behov av att öka sin förmåga att inhämta bild och film från såväl kamerabevakning som allmänhet, liksom en utökad direkttillgång till kamerabevakning.

4.4 Kriskommunikation

- Ett av polisens uppdrag i händelse av ett terrorattentat är att varna och vägleda allmänheten. Det finns behov av att säkerställa polisens förmåga att snabbt skicka ut varningsbudskap, såväl via polisens egna kanaler som via media och VMA.
- Att aktivt kommunicera ett trygghetsskapande budskap är ett effektivt sätt att minska oro i samhället och därmed konsekvenserna av ett inträffat attentat. En framgångsfaktor är att tidigt prioritera kommunikation. I samband med trygghetsskapande kommunikation efter ett terrorattentat är det av vikt att föra ut ett gemensamt, sammahållet budskap och undvika spekulation. Gemensam planering och förberedande arbete, tillsammans med Säkerhetspolisen, bör därför fortsätta.

- Behovet av intern kommunikation mot egen personal kommer alltid att vara stort efter ett terrorattentat. Det är i dagsläget svårt att nå en tillräckligt stor andel av personalen genom kommunikation på Intrapolis.

4.5 Samverkan

- Polisens samverkan med andra aktörer i händelse av ett terrorattentat sker i många olika forum, platser och nivåer, exempelvis på skadeplats, på yttre ledningsplats, inom ramen för förundersökning, vid regional och nationell ledning. För polisen är behovet av samverkan, efter ett inträffat attentat, störst på brottsplatsen och med andra rättsvårdande myndigheter.
- En väl fungerande samverkan på brotts- och skadeplatsen, framför allt mellan blåljusaktörerna, är viktigt för hanteringen av ett terrorattentat. Det finns behov av att fortsätta arbeta för att skapa bättre förutsättningar för samverkan på brotts- och skadeplats. Aktörsgemensam övning och utbildning bör vara inriktad på att skapa förutsättningar för att genomföra åtgärder även utan tydlig lägesbild och på platser som ännu inte kan bedömas som säkra.
- Eftersom ordningsvakter, väktare och annan säkerhetspersonal sannolikt kommer att vara tidigt på plats även vid framtida liknande händelser så finns behov av samverkan med säkerhetsbranschen för att öka deras förmåga att agera samt leda egen personal vid en terrorhändelse.