

# Borgernes udenrigstjeneste

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Udenrigstjenestens konsulære opgavevaretagelse går helt tilbage til 1700-tallet. En af de første store opgaver var at bistå danske søfolk, som var taget som gidsler af pirater, der dengang huserede i Middelhavet ud for Nordafrikas kyster. Men erkendelsen af, at borgerne er lige så centrale og afgørende kunder og interessenter for Udenrigstjenesten som de øverste statsorganer, er først for alvor slået igennem inden for de seneste årtier. For den danske udenrigstjeneste blev Tsunamien i 2004 og den efterfølgende kritiske evaluering et afgørende vendepunkt i denne udvikling. Gennem mange år var den konsulære opgavevaretagelse en relativt upåagtet del af udenrigstjenestens virke, svarende til den klassiske beskrivelse i diplomati-litteraturen af den konsulære tjeneste som udenrigstjenesternes Askepot. Efter Tsunamien udviklede Borgerservice og den samlede udenrigstjeneste sig til en effektiv, global beredskabsorganisation med fokus på krisehåndtering, kommunikation og stærke eksterne partnerskaber, som det blev demonstreret ved Libanon-evakueringen i juli 2006. Det har siden har dannet grundlag for krisehåndteringen i Borgerservice, hvad enten der har været tale om terrorangreb, naturkatastrofer, alvorlige personsager eller pandemier. I kraft af denne*

*udvikling er håndteringen af de konsulære opgaver blevet en stærk og positiv del af den moderne udenrigstjenestes narrative om at være »på arbejde for Danmark«, og udenrigstjenesten er derved for alvor blevet borgernes udenrigstjeneste. Det konsulære område har i takt hermed fået stærkt øget synlighed og politisk tyngde, og bevågenhed. Det står i dag lysende klart, at fiasko på det konsulære område ofte vil have alvorlige og vidtrækkende konsekvenser – ikke alene for de borgere, der har behov for bistand, men også for den politiske ledelse og for organisationen og dens medarbejdere. Samtidig er den konsulære bistand i stigende omfang kommet til at berøre både udlændingepolitik, værdipolitik, retspolitik og sikkerhedspolitik og påkalder sig også derved stigende politisk interesse. Organisatorisk har udviklingen på det konsulære område betydet, at Borgerservice har fået sin egen organisatoriske identitet præget af en operativ beredskabskultur, stærk kundefokus, åben og aktiv kommunikation og stærke partnerskaber med offentlige og private aktører. Det har udvidet den traditionelle forståelse i offentligheden af udenrigstjenestens hovedopgaver. Dansk diplomati er derved blevet mere mangfoldigt.*

**OLE EGBERG  
MIKKELSEN**  
ambassadør,  
olemik@um.dk

## Hvor blev borgerne af?

I de klassiske fremstillinger af udenrigstjenestens historie (Kjølens og Sjøqvist; 1970; Kjølens 1991; Udenrigsministeriet, 1995) er der ikke mange referencer til borgerne eller offentligheden. Udenrigstjenesten anskues primært som monarkens og siden regeringens redskab i Rigets forhold til omverdenen. Borgerne – forstået som Udenrigstjenestens brugere, kunder eller som samfundsborgere – er i det store og hele fraværende. Det er først i fremstillinger fra de seneste årtier, at borgerne begynder at optræde som væsentlige interessenter for dansk diplomati i forbindelse med borgerservice og krisehåndtering (Christensen og Petersen, 2005: 12-3; Udenrigsministeriet, 2005; Andersen, 2014; Thuesen, 2016; Mikkelsen, 2016).

I lyset af udenrigstjenestens klassiske rolle i statsforvaltningen og som en del af den udøvende magt er det ikke så overraskende. Det er først i de seneste årtier, at der for alvor er kommet fokus på, at Udenrigstjenesten som alle andre offentlige myndigheder og institutioner i Danmark også har borgerne som afgørende interessenter, hvad enten de er kunder, brugere eller samfundsborgere.

Det gælder ikke mindst på det konsulære område som det klassiske borgerrettede arbejdsfelt for Udenrigstjenesten. Den borgerrettede opgavevaretagelse er imidlertid ikke ny. På det konsulære område går den helt tilbage til 1700-tallet. Et vigtigt arbejdsfelt i denne tidlige fase var i øvrigt at bistå danske søfolk, som var taget som gidsler af pirater, der huserede i Middelhavet ud for Nordafrikas kyster (Wandel, 1919). Der var således allerede et betydeligt netværk af konsulater, bl.a. i havnebyer ved Middelhavet, da Departementet for de Udenlandske Anliggender blev oprettet i 1770 og formaliserede den eksisterende repræsentations- og forvaltningsstruktur. Men det er først i de seneste årtier, at udenrigstjenestens borgerservice for alvor har fået politisk og offentlig bevågenhed. Det er ikke mindst sket i takt med den udvikling, der er sket i danskernes rejsemønstre.

**➤ erkendelsen af, at borgerne er lige så centrale og afgørende kunder og interesser for udenrigstjenesten som de øverste statsorganer, er først for alvor slået igennem inden for de seneste årtier**

Borgerne har således været der hele tiden. Men erkendelsen af, at borgerne er lige så centrale og afgørende kunder og interesser for udenrigstjenesten som de øverste statsorganer, er først for alvor slået igennem inden for de seneste årtier. I dette bidrag ser jeg på aspekter af denne bemærkelsesværdige udvikling. Det er i primært baseret på de erfaringer, jeg har indhøstet i min egen tjenestetid, herunder som ambassadør i Damaskus under tegningesagen og Libanon-evakueringen og siden som centerchef for borgerservice og kommunikation fra 2011 til 2016. Det er således blot glimt af en lang udvikling, jeg behandler. Der er herudover masser af spændende og dramatiske aspekter af udenrigstjenestens konsulære historie, der blot ligger og venter på at blive udforsket og formidlet. Stor tak til de mange kolleger med indsigt i borgerservice eller i udenrigstjenestens historie, der har bistået med kommentarer, ideer og kildemateriale. Ansvar for indholdet, herunder for fejl og mangler, er selvsagt mit alene.

## De konsulære opgaver

De konsulære opgaver er en del af udenrigstjenestens kerneopgaver. Det følger af Lov om Udenrigstjenestens § 1, hvor det i beskrivelsen af udenrigstjenestens hovedformål bl.a. fremgår, at »Udenrigstjenesten yder bistand til danske statsborgere«.

Hvorledes og under hvilke betingelser udenrigstjenesten skal yde bistand til danske statsborgere, er ikke nærmere fastlagt i loven. I stedet har omfanget og den nærmere karakter af bistanden traditionelt været fastlagt i interne tjenesteforskrifter i form af udenrigstjenestens konsulære instrukser.

I de tidlige instrukser er der særlig fokus på bistand til søfarende. Det gælder f.eks. den første konsulære instruks fra 1893 (Udenrigsministeriet, 1893),

hvor det i detaljer beskrives, hvilken form for konsulær bistand der kan ydes danske søfarende. Det præciseres eksempelvis i instruksens § 39, stk. 3, at såfremt »en Sømand ved egen Skyld er geraadet i Trang, saasom ved Rømning, slet Opførsel, Forøvelse af Penge, Løsgængerer osv, kan der kun under ganske særlige Omstændigheder ydes ham nogen Understøttelse. Ellers henvises han til Stedets Politi som andre Løsgængere«.

Gennem årene er tonen i den konsulære instruks blevet mildere og mere serviceorienteret. Den gældende konsulære instruks findes på udenrigstjenestens intranet og adskiller sig ikke meget fra andre administrative regelsæt, der regulerer forholdet mellem en myndighed og borgerne. Men der er fortsat tale om interne tjenesteforskrifter, dvs. et regelsæt, som primært retter sig mod forvaltningen og ikke primært mod borgerne, som man typisk ser det på andre forvaltningsområder. Udenrigstjenesten har således fortsat fat i den lange ende, når det gælder den nærmere fastlæggelse af den konsulære bistand.

Borgerrettede oplysninger om den konsulære bistand findes selvsagt tilgængelig på Udenrigsministeriets hjemmeside. Den overordnede beskrivelse af den konsulære opgavevaretagelse er som følger: »Udenrigsministeriets borgerservice er til for at hjælpe dig. Vi hjælper danske statsborgere og udlændinge med fast ophold i Danmark til en sikker rejse i udlandet.« Herudover opregnes det, hvad ambassader/konsulater kan bistå med, herunder rådgivning om at overføre penge til hjemrejse, midlertidigt pas, hjælp til kontakt til advokat, hvis du bliver anholdt, hjælp til kontakt til familie i Danmark, hjælp til kontakt til forsikringsselskab i tilfælde af sygdom, ulykke eller død og oplysning om risikoområder i udlandet.

Det understreges, at ambassader eller konsulatet ikke kan betale udgifter i forbindelse med en nødsituation i udlandet, låne bistandssøgende penge, lave bankforretninger, udbetale bistandshjælp, udbetale pension, få danske statsborgere løsladt fra fængsel eller betale advokatudgifter, hospital eller læge. Så det grundlæggende har ikke ændret sig: Man kan ikke komme hjem på konsulatets regning, og det er grundlæggende den enkelte borgers eget ansvar, når man rejser ud i verden.

Ud over disse konsulære kerneopgaver bistår udenrigstjenesten udlændingemyndighederne med indhentning af oplysninger til brug for behandlingen af udlændingesager, jfr. udlændingelovens § 46 b. Udenrigstjenesten bistår endvidere udlændingemyndighederne med kontakt til udenlandske myndigheder i forbindelse med sager om udsendelse af personer uden lovligt ophold i Danmark. De konsulære kerneopgaver omfatter desuden behandling af visumansøgninger fra visumpligtige udlændinge, udstedelse af pas til danskere i udlandet og legalisering af danske officielle dokumenter, således at de kan anvendes i udlandet.

## Politiske holdninger

Førhen var det relativt sjældent, at Folketinget beskæftigede sig med det konsulære område, således at man ad den vej kan aflæse de politiske holdninger til området. Dette billede har dog ændret sig i de senere år. Der har blandt andet været politisk diskussion om, hvorvidt udlændinge med fast bopæl i Danmark skal kunne modtage konsulær bistand fra udenrigstjenesten. Det kan for eksempel være indiske ingeniører med job i IT-firmaer i Danmark, filippinske au pair-piger eller syriske statsborgere med flygtningestatus. Spørgsmålet kom op i forbindelse med en ændring af Lov om Udenrigstjenesten i 2018 i forbindelse med gennemførelsen af Rådets direktiv af 20. april 2015 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikke-repræsenterede unionsborgere i tredjelande. I den forbindelse var der politisk flertal for at medregne udlændinge med fast bopæl i Danmark som en målgruppe for konsulær bistand – i overensstemmelse med hidtidig praksis – sammen med danske statsborgere, dobbelte statsborgere samt ikke repræsenterede nordiske borgere og unionsborgere.

Et andet spørgsmål, der aktuelt er genstand for politiske debat, er konsulær bistand og anden bistand til formodede fremmedkrigere med dansk statsborgerskab. I slutningen af 2019 behandlede Folketinget et lovforslag om ændring af lov om dansk indfødsret og lov om udenrigstjenesten. Ændringsforslaget giver udenrigstjenesten mulighed for at afskære eller begrænse bistand til formodede fremmedkrigere. Det vil sige i de tilfælde, hvor der er grund til at antage, at den pågældende uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i et konfliktområde som nævnt i straffelovens § 114 j, stk. 3, eller har deltaget i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens eller andre staters sikkerhed.

### Udenrigsministeriets konsulære bistand berører således i stigende omfang både udlændingepolitik, værdipolitik, retspolitik og sikkerhedspolitik

Udenrigsministeriets konsulære bistand berører således i stigende omfang både udlændingepolitik, værdipolitik, retspolitik og sikkerhedspolitik. Den heraf afledte politiske interesse afspejler sig blandt andet i en støt stigende mængde besvarelser af spørgsmål fra relevante folketingsudvalg om både den overordnede tilgang og de enkelte sager. En anden konsekvens er, at flere af sagerne fagligt set er blevet væsentligt mere komplicerede og ofte kræver tæt samarbejde mellem Udenrigsministeriets Borgerservice og andre myndigheder.

Men herudover har den politiske befatning med den konsulære opgavevaretagelse set i et længere tidsperspektiv været relativt begrænset, når man ser bort fra de store konsulære ildprøver som Tsunamien og Libanon-evakueringen, som jeg kommer ind på senere i dette bidrag. Det har dermed i vidt omfang været op til Udenrigsministeriet at kalibrere og tilrettelægge indsats-

sen i takt med samfundsudviklingen, herunder især udviklingen i danskernes rejsemønstre, karakteren af de kriser og nødsituationer, der kan opstå og borgernes forventninger til den bistand udenrigstjenesten kan yde. Det har som omhandlet i dette bidrag ikke altid været lige nemt.

## Borgerservice i tal

Varetagelsen af de konsulære opgaver bringer udenrigstjenesten i omfattende og direkte kontakt med en væsentlig del af den danske befolkning. I perioden 2014-2019 har der i gennemsnit været er ca. 28.000 opkald om året til Udenrigsministeriets døgnbemandede vagtcenter og i samme periode over en halv million besøg om året på Udenrigsministeriets rejsevejledninger på [www.um.dk](http://www.um.dk). Her er borgerservicestoffet langt det mest efterspurgte stofområde i forhold til de øvrige sagsområder.

Rejsevejledningerne omfatter i dag alle lande, hvor Danmark har en ambassade. Rejsevejledningerne er i praksis afgørende for rejsebranchens og rejseforsikringsselskabernes vurdering af risikoniveauet for de enkelte rejsemål og dermed også afgørende for danskernes rejsemuligheder. Rejsevejledningerne for Egypten og Tyrkiet har i de senere år ligget helt i top, når det gælder opslag på rejsevejledningerne. Den store efterspørgsel stiller store krav til klar kommunikation. Det er i dag en kerneopgave for alle ambassader at bidrage til rejsevejledningerne og agere øjne og ører lokalt. Også andre danske myndigheder bidrager med input og trusselsvurderinger til brug for udarbejdelse og opdatering af rejsevejledningerne.

Udenrigsministeriets applikation Rejseklar har p.t. ca. 92.000 aktive brugere, der i gennemsnit anvender app'en i godt 2 minutter, hvilket er meget for en app. Rejseklar anbefales af både rejsebranchen og rejseforsikringsselskaberne til deres kunder i forbindelse med udlandsrejser og når dermed ud til rigtig mange danskere.

Danske ambassader behandler årligt ca. 165.000 visumansøgninger til visumpligtige udlændinge og udsteder omkring 23.000 pas til danskere i udlandet. Endvidere foretager Udenrigsministeriets Borgerservice ca. 70.000 legaliseringer af officielle dokumenter, som borgere eller virksomheder skal bruge i udlandet.



**Hvis man skal tale om borgernes udenrigstjeneste finder man det således i udpræget grad på det konsulære område. Ingen af de øvrige sagsområder bringer på samme måde udenrigstjenesten i løbende kontakt med en så stor del af den danske befolkning**

Hvis man skal tale om borgernes udenrigstjeneste, finder man det således i udpræget grad på det konsulære område. Ingen af de øvrige sagsområder bringer på samme måde udenrigstjenesten i løbende kontakt med en så stor del af den danske befolkning. Borgerservice er således på mange måder udenrigstjenestens ansigt udadtil. Det er her almindelige borgere, både danske og udenlandske, har deres første møde med udenrigstjenesten, og for de udenlandske borgeres vedkommende er det ofte deres første møde med Danmark. Det er i dette møde opfattelsen af udenrigstjenesten eller af Danmark formes hos den enkelte borger. Og uanset om det er en positiv eller en negativ oplevelse, vil det ofte være den blivende opfattelse hos den enkelte.

### Det konsulære områdes placering i udenrigstjenesten

Selvom det konsulære område i udpræget grad bringer udenrigstjenesten i kontakt med befolkningen og dermed er med til at præge offentlighedens syn på udenrigstjenesten, har det traditionelt været klart mindre prestigefyldt end det klassiske diplomati. Det gælder ikke kun i en dansk sammenhæng, men også internationalt og i faglitteraturen, hvor betegnelsen »The Cinderella Service« er hyppigt anvendt med afsæt i titlen på en klassisk fremstilling af den britiske konsulære tjeneste (Platt, 1971). I litteraturen peges der på, at prestigeforskellen blandt andet skyldes, at der traditionelt har været klare forskelle i rekrutteringsgrundlaget for henholdsvis den diplomatiske og den konsulære løbebane. Diplomaterne havde deres gang ved et fremmed hof. Her var det en fordel med den selvsikkerhed og dannelse, der fulgte med en aristokratisk baggrund. Konsulerne derimod gjorde typisk tjeneste i havnebyer og havde især kontakt med korrupte provinsebedsmænd, søfolk og almindelige borgere. Her var forfinede manerer ikke en fordel (Berridge, 2010: 210).

Denne historiske statusforskel er naturligvis med tiden blevet udjævnet, men der er fortsat ifølge litteraturen en forskel i den prestige, der er forbundet med de forskellige sagsområder. Det opfattes traditionelt som mest prestigefyldt at beskæftige sig med det klassiske diplomati, hvor man er i kontakt med og betjener de øverste statsorganer, frem for det konsulære område, selvom det har fået stigende politisk vægt og bevågenhed (Heijmans og Melissen, 2006: 1). I en analyse af den amerikanske udenrigstjeneste noteres det eksempelvis, at det konsulære sagsområde er den lavest prioriterede specialisering, og at velkvalificerede diplomater ikke ledes ind på en konsulær løbebane (Shake, 2012: 9).

Statusforskellen er også noget, der kan registreres blandt ansøgere til udenrigstjenesten. Fra min egen deltagelse i ansættelsespaneler gennem årene er jeg endnu aldrig stødt på ansøgere, som har peget på det konsulære område eller interesse for borgerkontakt som en væsentlig begrundelse for at søge ind. Det er typisk interessen for international interessevaretagelse og det klassiske diplomati, der er det afgørende. Til gengæld er det min erfaring, at mange medarbejdere får et nært og engageret forhold til det konsulære arbejde med dets helt særlige dynamik, hvor man som regel med det samme kan se, om



man har gjort det rigtige i en sag, og hvor den konsulære indsats ofte er af stor betydning for den enkelte borger. Den stigende hyppighed af kriser med borgerserviceaspekter, som påvirker danske rejsende i udlandet, har desuden betydet, at det i dag er helt selvfølgeligt for enhver chef og medarbejder i udenrigstjenesten, at effektiv og professionel bistand til danskere i nød er en central kerneopgave, som altid har topprioritet, når behovet opstår.

Statusforskellene kan også aflæses organisatorisk. Det er først inden for de seneste årtier, at det konsulære område for alvor har fået sin egen organisatoriske identitet i Udenrigsministeriet. I organisationsplanen i Udenrigsministeriets Kalender for 1928 optræder der for første gang et konsulært kontor, nemlig 2. kontor i Den politisk-juridiske Afdeling, med betegnelsen »Hjælp til Danske i Udlandet og Hjemsendelse af trængende Danske«. Det konsulære område var gennem mange årtier en del af andre sagsområder (Andersen, 2020). I forbindelse med organisationsændringen i 1990 blev de konsulære opgaver en del af det administrative område med den ikke umiddelbart indlysende kontorbetegnelse »Fællessekretariatets 1. Stabsenhed« (StF.1). I 2003 indførtes betegnelsen »Udenrigsministeriets Borgerservice«, inspireret af, hvad mange kommuner på det tidspunkt var begyndt at anvende som betegnelse for deres borgerrettede betjening. Med centerstrukturens etablering i 2006 blev det konsulære område organisatorisk set ligestillet med de øvrige sagsområder med oprettelsen af Center for Borgerservice, som siden blev slået sammen med kommunikationsområdet som Center for Borgerservice og Kommunikation. Det gav på daværende tidspunkt god mening og synergi, henset til de omfattende kommunikationsopgaver, der knytter sig til det konsulære område. Efter den seneste organisationsændring (2019) henhører de to borgerservicekontorer, Kontoret for Bistand og Beredskab og Kontoret for Visum og Pas, direkte under direktøren for organisation og borgerservice. Borgerservice er således i dag direkte repræsenteret i ministeriets øverste administrative ledelse på linje med de øvrige sagsområder.

### **Tsunamien i Sydøstasien: Det store wake-up call**

For Danmark og de øvrige nordiske lande var Tsunamien, der ramte en række lande i Sydøstasien den 26. december 2004, det helt afgørende vendepunkt i varetagelsen af de konsulære opgaver. Jordskælvet ud for Sumatra i Indonesien førte til en af de største naturkatastrofer i nyere tid. Voldsomme flodbølger ramte kystregionerne i 13 lande omkring Det Indiske Ocean. Det gik hårdest ud over den nordvestlige del af Indonesien og de østlige regioner på Sri Lanka, men også det sydøstlige Indien og det sydlige Thailands vestkyst blev hårdt ramt. Der var på det tidspunkt ca. 2.000 danskere i Phuket-området. 46 danskere omkom. Herudover blev mange danskere såret eller alvorligt psykisk påvirket.

Både for det danske Udenrigsministerium og for lang række andre udenrigsministerier blev Tsunamien det store wake-up call, som med ét slag bragte den konsulære opgavevaretagelse og krisehåndtering frem i rampelyset. Der blev

iværksat en omfattende indsats for at bistå nødstedte turister, men hverken i Danmark eller i de andre særligt berørte lande var myndighederne forberedt på en indsats af denne størrelsesorden. Beredskabet viste sig at være utilstrækkeligt til at bistå i fornødent omfang, og både i Danmark og i andre lande var der alvorlig kritik i offentligheden af indsatsen.

I Danmark besluttede regeringen, at Udenrigsministeriet skulle gennemføre en evaluering af indsatsen, der skulle tilvejebringe en grundig oversigt over forløbet og de danske myndigheders håndtering. Der skulle lægges vægt på samspillet mellem de offentlige myndigheder og de private aktører, herunder rejsebureauer, rejseforsikringselskaber, alarmcentraler og andre. Evalueringen udkom i maj 2005 (Udenrigsministeriet, 2005). Vedrørende den danske indsats konkluderer evalueringen, at håndteringen ikke var tilstrækkelig effektiv. Der peges bl.a. på, at Udenrigsministeriets ledelse burde have udvist større dristighed i ressourceindsatsen på borgerserviceområdet, at kommunikationen mellem de involverede offentlige og private aktører var utilstrækkelig, at Udenrigsministeriets betjening af medierne var utilstrækkelig, samt at Udenrigsministeriet som koordinerende myndighed i langt højere grad burde have prioriteret hurtigt at videregive informationer til offentligheden

Fremadrettet anbefalede evalueringen blandt andet etablering af en international operativ stab med Udenrigsministeriet som formand og med inddragelse af både offentlige og private aktører og etablering af et udrykningsberedskab, der inden for få timer kan afrejse til et katastrofested. Evalueringens i alt 45 anbefalinger blev tiltrådt politisk med bred opbakning, og i 2005 blev arbejdet med gennemførelsen af anbefalingerne sat i værk.

Det var som nævnt ikke kun i Danmark, at den konsulære indsats blev genstand for kritik og evaluering. Sverige hørte til blandt de nordiske lande, der blev hårdest ramt med tab af 550 menneskeliv. Den efterfølgende udredning konkluderede om den svenske udenrigstjenestes indsats, at »Förhållandene var kaotiske och bristen på operativ ledning uppenbar» (SOU, 2005: 37-8). Der var i den svenske debat ikke mindst kritik af, at den administrative og politiske ledelse ikke med det samme havde indfundet sig i ministeriet. Den svenske evaluering blev offentliggjort i december 2005 med overskrifter i svenske medier som »Så svek de offren för Tsunamin« og med foto på avisforsider af de involverede embedsmænd og ministre (Expressen.se, 2005).

### **Det styrkede beredskab i praksis: Tegningesagen**

Det styrkede beredskab, som blev etableret på baggrund af Tsunami-rapporten, kom efterfølgende i anvendelse i forbindelse med en række terroranslag, blandt andet i London (juli 2005) og på Bali (oktober 2005). Det viste sig at fungere upåklageligt.





## For mit eget vedkommende fik jeg lejlighed til at indhøste erfaringer med det nye beredskab som nytiltrådt ambassadør i Syrien i forbindelse med tegningesagen, som kulminerede i februar 2006

For mit eget vedkommende fik jeg lejlighed til at indhøste erfaringer med det nye beredskab som nytiltrådt ambassadør i Syrien i forbindelse med tegningesagen, som kulminerede i februar 2006. Der skete en gradvis optrapning ved de daglige demonstrationer foran ambassaden i løbet af januar. I starten var det muligt at invitere repræsentanter for de demonstrerende indenfor på en kop kaffe, der som regel fik stemningen til at lette, men efterhånden blev tonen mere aggressiv og truslerne mere og mere håndgribelige. Lørdag den 4. februar blev den danske ambassade i Damaskus angrebet og sat i brand af en større menneskemængde. Jeg oplevede som chef på stedet ministeriets krisehåndtering som meget velfungerende med døgnbemandet operationscenter, hurtig forstærkning, løbende medieovervågning og ikke mindst stærk opbakning hjemmefra. Umiddelbart efter ambassadeangrebet ringede daværende udenrigsminister Per Stig Møller til os på ambassaden og udtrykte sin støtte og opbakning. Generelt var der på alle niveauer i organisationen en tillidsbaseret, positiv og engageret tilgang i håndteringen, som var stærkt motiverende. Der var simpelthen en tro på, at Udenrigstjenesten kunne håndtere krisen, og tillid til, at der blev gjort det rigtige.

I Damaskus var den konsulære opgavevaretagelse relativt hurtigt klar. Umiddelbart efter ambassadeangrebet blev de ca. 60 danskere i første omgang samlet i chefboligen uden for Damaskus. Da vi var usikre på, om også chefboligen kunne blive mål for angreb, ringede vi til vores syriske og internationale bekendte i området, og spurgte, om de havde mulighed for at huse nogle danskere. Jeg havde kun været posten i fem måneder og var fortsat i gang med netværksopbygningen, så jeg var lidt i tvivl om, hvad reaktionen ville være, når vi ringede op. Men alle sagde ja med det samme, og danskerne blev derefter fordelt på forskellige adresser i Damaskus og omegn. De følgende dage blev de danskere, der ønskede det, fløjet ud af Damaskus.

Den 5. februar kom ambassadekontoret i Beirut under angreb og det højhus, hvor kontoret var beliggende, blev sat i brand. Jeg var fuldt optaget i Damaskus, og den daværende leder af kontoret i Beirut, vicekonsul Birgitte Søndergaard Harb måtte handle efter konduite og på egen hånd ringe til først de libanesiske sikkerhedsstyrker og derefter til den libanesiske premierminister for at bede om tilstrækkelig beskyttelse af ambassadekontoret. Siden måtte hun sammen med tilrejsende forstærkning fra København, som netop var nået frem inden ambassadeangrebet, forestå arbejdet med at tage vare på danskerne sikkerhed, mens demonstranter hærgede i Beiruts gader, og røgen fortsat bølgede fra det brændende højhus. Det var opgaver, der gik langt ud over den almindelige konsulære opgavevaretagelse, som ambassadekontoret var gearret

til at varetage. Men alt blev håndteret på bedste vis og med fuld støtte og opbakning hjemmefra.

Efter at den akutte fase var overstået, kom tiden til reparationsarbejdet, både det fysiske og det diplomatiske, herunder at sikre, at danske produkter, hvad enten der var tale om mejeriprodukter, medicinalvarer, Lego eller lægge-karotofler kom tilbage på markederne i Syrien, Jordan og Libanon efter boykotten. Det var primært et stykke PD-arbejde, hvor de forskellige værktøjer i offentlighedsdiplomatiets værktøjskasse blev taget i anvendelse, især den direkte dialog med religiøse ledere og andre opinionsdannere. Det foregik efter lokal skik altid ledsaget af mindst én kop the og gerne flere. Jeg har aldrig i mit liv indtaget så store mængder the på så kort tid, men det er en anden historie.

## Libanon-evakueringen – den store test

Alt i alt viste tegningesagen, der kulminerede i februar 2006, at Udenrigsministeriets evne til operativ krisehåndtering var væsentligt styrket efter Tsunamien. Men det var først med evakueringen af knap 6.000 danskere fra Libanon et halvt år senere i juli 2006, at det styrkede konsulære beredskab blev testet i en situation, hvor der var tale om tusindvis af danskere i nød i udlandet.

Libanon-evakueringen var en ubetinget succes, der høstede både dansk og international anerkendelse (Thuesen, 2016). Det fleksible storkriseberedskab, som Udenrigsministeriet havde opbygget i 2005, viste sig at fungere upåklageligt selv under de krigsmæssige forhold i Libanon og i det kaos, der herskede i Syrien, hvor flygtninge i titusindvis strømmede over grænsen fra Libanon. Med indsættelse af ca. 100 busser i Syrien og Libanon, 30 chartrede evakueringsfly, en hurtigtgående katamaran-færgе og en samlet stab på flere hundrede medarbejdere fra Udenrigsministeriet og de berørte ambassader, Rigspolitiet, Forsvaret, Beredskabsstyrelsen og andre myndigheder, lykkedes det på rekordtid at gennemføre evakueringen af de mange danskere.

For udenrigstjenesten var den vellykkede indsats en kærkommen oprejsning efter Tsunamien. Det var et klart bevis på, at den styrkelse af beredskabet, der var foretaget, rent faktisk havde virket. Men succesen var også et udtryk for, at det på kort tid var lykkedes at gennemføre en dybtgående organisatorisk, kulturel og ledelsesmæssig forandringsproces i en relativt traditionsbunden organisation.

Der har tidligere været peget på, at når det gik så galt for ikke alene den danske udenrigstjeneste, men også for andre udenrigstjenester i forbindelse med Tsunamien, hænger det blandt andet sammen med, at klassiske bureaukratier med deres hierarkiske struktur, særlige organisationskultur, faste ressourceallokering og kravet om et fuldt oplyst beslutningsgrundlag, inden beslutninger træffes, ikke er særligt velegnede til den form for håndtering, der kræves i store komplekse kriser (Mikkelsen, 2016). Her er der i stedet brug for de egenskaber, der kendetegner en typisk beredskabsorganisation, som for eksempel et brandkorps, der rykker ud, når alarmen lyder, og hvor man undervejs op-

bygger det fornødne situationsbillede og fastlægger en operationsplan, efterhånden som informationerne kommer ind. Der er også typisk en vidtgående delegation af beslutningskompetence til operationsledelsen på stedet, der kan rekvirere forstærkning efter eget skøn og en aktiv og åben kommunikation med offentligheden.



**Det hører med i billedet, at der på tidspunktet for Tsunamien ikke var tradition for, at embedsmænd i Udenrigsministeriet udtalte sig til medierne uden nøje forudgående clearing. Det var desuden en udbredt opfattelse i organisationen af, at afvigelser herfra ikke ville blive anset for ønskværdig adfærd**

I den danske Tsunami-evaluering er der flere forhold, der understøtter en sådan tese. Det hedder blandt andet i evalueringen, at: »Udenrigsministeriet må være indstillet på at vise større risikovillighed ved vurderingen af behovet for at udsende forstærkninger. *De gode og værdifulde egenskaber og reflekser, der skal udvises af administrationen under normale omstændigheder, er ikke velegnede til at styre ressourceindsatsen under krisesituationer*«. (Udenrigsministeriet, 2005: 28-9, min kursivering). Når det gælder kommunikationsindsatsen, peger evalueringen desuden på, at embedsværket »... bør tillade sig lidt større dristighed og udfarenhed«. Det hører med i billedet, at der på tidspunktet for Tsunamien ikke var tradition for, at embedsmænd i Udenrigsministeriet udtalte sig til medierne uden nøje forudgående clearing. Det var desuden en udbredt opfattelse i organisationen af, at afvigelser herfra ikke ville blive anset for ønskværdig adfærd.

Når Libanon-evakueringen blev en succes, er en del af forklaringen således, at Udenrigsministeriet i mellemtiden med held havde introduceret en række organisatoriske, ledelsesmæssige og operative elementer og tiltag fra den klassiske beredskabsorganisation. Det betød, at udenrigstjenesten denne gang var vel rustet til at løse en kompleks og i den indledende fase meget uoverskuelig opgave i et tæt og tillidsfuldt samarbejde med andre aktører. Der var daglige pressebriefinger i ministeriet med den daværende centerchef for Borgerservice, Lars Thuesen, som talsmand, således at der var løbende information til offentligheden om, hvorledes arbejdet med den store evakueringsoperation skred frem. Det gav også mulighed for at fortælle offentligheden om de vilkår, vi arbejdede under. På et tidspunkt fremkom der kritik i medierne fra enkelte af de evakuerede over, at man skulle sove på madrasser, og over, at der på nogle af indkvarteringsstederne var primitive toiletforhold. Kritikken forstummede, da det blev kommunikeret klart til medierne fra Udenrigsministeriets side, at der var tale om en evakuering under krigsmæssige forhold, at også det udsendte hjælpepersonale sov på madrasser, i nogle tilfælde på skift, og at der på enkelte af indsatsstederne slet ikke var toiletter, men at hjælpepersonalet de pågældende steder i stedet var forsynet med spader. Det sidste viste sig i øvrigt ikke at være helt korrekt. Nogle timer efter at budskabet var

gået ud i medierne, indløb der en sms fra en kollega på et modtagestederne på grænsen til Libanon med teksten »Vi har faktisk heller ikke nogen spader ☺«. Det blev der dog rettet op på.

Endelig var der en udstrakt og tillidsbaseret anvendelse af delegation af beslutningskompetence. Det mærkede jeg selv som ambassadør i Damaskus, hvor jeg i den helt indledende fase af evakueringen med henvisning til de statslige disponeringsregler spurgte operationsledelsen i København om, hvilke beslutninger, herunder udgiftskrævende, vi kunne foretage lokalt uden forelæggelse. Jeg fik det for en tidligere økonomichef ret opsigtsvækkende svar, at »alle fornuftige« dispositioner kunne foretages uden forudgående forelæggelse for ministeriet. Med ro i sindet kunne vi herefter som noget af det allerførste sende et hold af sted for at købe 1.000 madrasser til brug for de improviserede indkvarteringscentre og gå i gang med at chartre busser til evakueringsoperationen i Libanon og Syrien. Vi kunne også bestille et større antal Dannebrogflag, som blev anvendt på busserne i Libanon for at markere over for de stridende parter, at der var tale om evakuering af non-kombattanter efter reglerne herom i den humanitære folkeret. Alle Dannebrogflag i Libanon var imidlertid blevet brændt af et halvt år forinden i forbindelse med tegningesagen, så der måtte i al hast bestilles specialleverancer hos en lokal flagfabrikant.

Det var i øvrigt ikke den første evakuering af danskere fra Libanon og heller ikke første gang, hvor der var behov for improvisering. I forbindelse med udbruddet af 6-dageskrigen i juni 1967 forestod den daværende ambassadør i Libanon, Hans Valdemar Bertelsen, og hans medarbejdere en evakuering af nogle hundrede danskere med skib til Cypern. Der var tale om et fragtskib uden de fornødne redningsmidler til de mange passagerer, og det fremgår af akterne, at ambassaden, inden evakueringen kunne iværksættes, måtte anmode om bemyndigelse til »omgående at indkøbe et passende antal automobilgummislang, som er det eneste redningsmateriel, der kan fremskaffes i Beirut«. Bemyndigelsen hertil indløb samme dag, hvorefter skibet kunne afsejle til Cypern. De mange bilslanger dukkede i øvrigt siden uventet op i Udenrigsministeriets postmodtagelse i København – dog i ikke-oppustet tilstand. Hvad der videre skete, fremgår ikke af akterne.

## Udenrigstjenesten som operativ beredskabsorganisation

Beredskabstraditionen, den vidtgående delegation af beslutningskompetence, adgangen til at kommunikere eksternt uden tidskrævende clearingsprocedurer og frem for alt den grundlæggende tillid til, at Borgerservice og ambassaderne kan løse opgaven, når der opstår en krise i udlandet, har siden været grundlaget for Borgerservices virksomhed. Det har givet et godt udgangspunkt for håndtering af de kriser, der løbende opstår, hvad enten der er tale om naturkatastrofer, terrorangreb, pandemier eller ulykker af forskellig art.

Det har også givet en naturlig og gavnlig kommunikationsflade til offentligheden og til medierne, hvor det er i dag er helt selvfølgeligt, at en repræsentant

for Borgerservice udtaler sig til kamera, hvis der sket noget ude i verden, der gør det påkrævet. Mediepresset på det konsulære område – og dermed sandsynligheden for politisk fokus på en sag – er steget betydeligt. Konsulære sager drejer sig altid om menneskeskæbner og ofte med et dramatisk islæt, f.eks. i forbindelse med ulykker, terror, naturkatastrofer eller bortførelser. Det gør det nemt at identificere sig med den eller de enkeltpersoner, som er involveret i en sag, og sagerne har dermed ofte alle de ingredienser, som skaber medieinteresse. Medieinteressen for konsulære sager og kriser med et konsulært indhold er ikke noget nyt. Men mediernes anvendelse af digitale platforme og det forhold, at der sendes tv-nyheder døgnet rundt, betyder, at presset er væsentligt større end tidligere. Internt i Borgerservice siges det af og til – med et glimt i øjet – at hvis man er i tvivl, om der er en konsulær krise under opsejling, skal man bare kigge ud af vinduet og tjekke, om der holder en sendevogn foran ministeriet.



**mediernes anvendelse af digitale platforme og det forhold, at der sendes tv-nyheder døgnet rundt, betyder, at presset er væsentligt større end tidligere**

Der lægges generelt vægt på at informere eksternt så hurtigt som muligt via sociale medier og at besvare journalisthenvendelser hurtigt, i det omfang det overhovedet er muligt.

I de senere år er krisekommunikationen til både rejsende og offentligheden styrket, bl.a. via Udenrigsministeriets app, Rejseklar, som gør det muligt at sende push-beskeder direkte til de rejsende, som har downloadet app'en og tilmeldt sig Danskerlisten. På bare ét år – fra 2018 til 2019 – skete der mere end en fordobling af antallet af aktive brugere i Rejseklar app'en (fra 40.000 til over 90.000). Den kommunikation, der udsendes som push-beskeder, deles også på Facebook og Twitter. Der er fokus på at kommunikere klart, tydeligt og handlingsanvisende. Det betyder også, at medierne i højere grad gør brug af de informationer, som kommunikerer direkte fra Borgerservice. Ofte kopierer medierne et tweet eller opslag fra Facebook fra Borgerservice direkte over i en artikel om krisen. Efterhånden som en krise udvikler sig og nye informationer bliver tilgængelige, kommunikerer der på ny. Åbenheden bidrager også til at sende et klart signal om, at myndighederne er på sagen.

Kommunikationen fra Borgerservice er i øvrigt langt fra altid krisekommunikation. I 2014 tog Borgerservice eksempelvis initiativ til kampagnen »God Stil« i samarbejde med bl.a. Danske Gymnasieelevers Sammenslutning og Komiteen for Sundhedsoplysning efter en række incidenter med overdreven alkoholindtagelse blandt unge på vinterferie, bl.a. i Prag. Incidenterne gav både anledning til konsulære sager, herunder akutte hospitalsindlæggelser og havde desuden betydning for synet på Danmark i de berørte lande og dermed en klar PD-vinkel.



Borgerservice har typisk også tæt og løbende kontakt til medierne og rejsejournalister om sikkerhed på udenlandsrejser. Det bidrager til, at Borgerservice/Udenrigsministeriet ikke udelukkede opfattes som en kriseaktør, der kun udtaler sig, når der er dårlige nyheder, men ses som en velkendt og troværdig informationskilde og samtalepartner med hensyn til sikkerhed på rejsen. Herudover holder Borgerservice også løbende oplæg om rejsesikkerhed og konsulær bistand for uddannelsesinstitutioner, virksomheder og NGO'er. Det var blandt andet tilfældet efter en række gidselsager i 2014-2016 som led i en forebyggende indsats sammen med andre myndigheder og organisationer.

Borgerservice er langt fra den eneste aktør, der udtaler sig i en konsulær krisituation. Også rejsebranchen, alarmcentraler m.fl. vil som oftest have behov for at kommunikere med rejsende, forsikringstagere m.fl. Her har Den Internationale Operative Stab vist sig at være af helt afgørende værdi som forum for informationsudveksling og koordination af budskaber til offentligheden. Det er i den forbindelse meget vigtigt, at aktørerne sender de samme budskaber i en krisituation, da der ellers kan opstå forvirring og uklarhed. Det vil som oftest være Borgerservice, der som den centrale myndighed fremfører budskaberne.

Denne tradition for stærke og tillidsfulde partnerskaber med andre aktører – private eller offentlige – præger også arbejdet med alvorlige personsager på det konsulære område, f.eks. bortførelser eller højtprofilerede fængslingssager. Udenrigsministeriet har som nævnt efter sit lovgrundlag til opgave at bistå danskere i nød i udlandet og har dermed som udgangspunkt ansvaret for den konsulære bistand, herunder kontakt til udenlandske myndigheder, kontakt til pårørende med videre. Efter den praksis, der har udviklet sig, har Borgerservice endvidere normalt stået for at samle de relevante aktører i sagerne, f.eks. eventuelle arbejdsgivere, forsikringsselskaber m.fl. og derved bidrage til, at alle trækker på samme hammel med henblik på at finde en løsning. Samarbejdet med aktørerne i en sag sker selvsagt helt frivilligt. Borgerservice kan ikke pålægge aktørerne at deltage i et sådant arbejde, men som oftest vil der være en fælles interesse i, at der tilvejebringes en neutral myndighedsramme for det fælles arbejde med en sag. Der vil naturligvis også kunne være politisk interesse for denne type konsulære sager og et berettiget ønske om indsigt blandt de folkevalgte. Her er der gennem årene udviklet en praksis for i fortrolighed at sikre den fornødne parlamentariske indsigt.

## Borgernes udenrigstjeneste

Udviklingen på det konsulære område i de seneste årtier har således samlet set betydet en væsentlig styrkelse af Udenrigsministeriets kontaktflader både til borgerne og til andre offentlige og private interessenter. Det er også blevet et sagsområde, som i kraft af denne forandringsproces er blevet til en stærk og positiv del af den moderne udenrigstjenestes narrativ om at være »på arbejde for Danmark« og har bidraget til at understrege, at Udenrigstjenesten også er borgernes udenrigstjeneste. Det kom meget konkret til udtryk i for-



bindelse med jordskælvet i Nepal i 2015, hvor den daværende ambassadør i Kathmandu Kirsten Geelan med det samme åbnede den solidt byggede og jordskælvsikrede ambassade som nødherberg for de mange strandede danske rygsækrejsende, som i øvrigt hurtigt gav ambassaden betegnelsen »The Last Resort« og gav den fine anmeldelser på Tripadvisor.

Både i forbindelse med krisehåndtering og i forbindelse med de daglige enkelt-sager har udenrigstjenesten været i stand til at løse opgaverne tilfredsstillende, og opgaveløsningen på det konsulære område har givet befolkningen et godt og meget konkret indblik i udenrigstjenestens opgavevaretagelse. Et dokumentarfilmselskab, der for nogle år siden overvejede en dokumentar om udenrigstjenesten, mente således, at »borgerservice er det eneste område, hvor man kan forklare folk, hvad I laver«. Udenrigstjenesten har også været effektiv til at udnytte den teknologiske udvikling på IT og kommunikationsområdet til at nå meget bredt ud til danske befolkning og dermed blive en naturlig del af danskernes hverdag.

Udenrigstjenesten har også været i stand til at tilpasse sig nye udfordringer på det konsulære område. Mens disse linjer skrives, er udenrigstjenesten sammen med de danske sundhedsmyndigheder og andre instanser i gang med en omfattende konsulær indsats i forbindelse med udbruddet af Corona-virus i Kina, som har spredt sig til store dele af verden. Det stiller helt nye krav til den operative håndtering under vanskelige og usikre forhold, hvor ikke mindst smitterisikoen indgår som en faktor. Desuden er der behov for løbende opdatering af rejsevejledninger for samtlige lande, intensiv kommunikation til offentligheden og tæt internationalt samarbejde. Den effektive håndtering i et velfungerende samarbejde med andre myndigheder bekræfter på ny, at Borgerservice og udenrigstjenesten har udviklet sig til en fleksibel og global beredskabsorganisation, som er i stand til at tilpasse sig et trusselsbillede i stadig forandring.



**Det står i dag også lysende klart, at fiasko på det konsulære område ofte vil have alvorlige og vidtrækkende konsekvenser – ikke alene for de borgere, der har behov for bistand, men også for den politiske ledelse og for organisationen og dens medarbejdere**

Alt i alt har denne udvikling været gunstig, både for Udenrigsministeriet og for de danskere, der kommer i nød i udlandet. Det er ikke mindst i kraft af den positive udvikling på det konsulære område, at udenrigstjenesten i de seneste årtier for alvor er blevet borgernes udenrigstjeneste. Det har næppe for alvor ændret den uformelle rangordning af sagsområderne, som traditionelt har gjort sig gældende med det klassiske diplomati som det mest prestigefyldte. Men udviklingen har betydet, at det konsulære område har fået stærkt øget politisk tyngde og bevågenhed. Det står i dag også lysende klart, at fiasko på det konsulære område ofte vil have alvorlige og vidtrækkende konsekvenser

– ikke alene for de borgere, der har behov for bistand, men også for den politiske ledelse og for organisationen og dens medarbejdere. Det viser udviklingen de seneste årtier med al tydelighed. Og i takt med at danskerne rejser mere og mere – også til fjernere og mere risikable rejsemål – vil denne udvikling utvivlsomt fortsætte og stille nye krav til opgaveløsningen på borgerserviceområdet (Taksøe-Jensen, 2016). Organisatorisk har udviklingen på det konsulære område også betydet, at Borgerservice har fået sin egen organisatoriske identitet i udenrigstjenesten. Det er en identitet præget af en operativ beredskabskultur, stærk kundefokus, hvad enten kunderne er bistandssøgende eller visumansøgere, åben og aktiv kommunikation og stærke partnerskaber med offentlige og private aktører. Det har udvidet den traditionelle forståelse i offentligheden af udenrigstjenestens hovedopgaver. Man kan sige, at dansk diplomati derved er blevet mere mangfoldigt.

## Litteratur

- Andersen, Caroline Secher (2020), »Det konsulære områdes organisatoriske forankring gennem tiden«, upubliceret oversigt, København: Udenrigsministeriet.
- Andersen, Jesper Fersløv (2014), »Krisediplomatiet«, i Martin Marcussen og Karsen Ronit, red., *Dansk diplomati. Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 77-96.
- Berridge, G.R. (2010), *Diplomacy. Theory and Practice*, London: Palgrave Macmillan.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard og Nikolaj Petersen (2005), »Managing Foreign Affairs: A Comparative Perspective«, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Expressen.se (2005), [www.expressen.se/nyheter/sa-svek-de-offren-for-tsunamin/](http://www.expressen.se/nyheter/sa-svek-de-offren-for-tsunamin/)
- Heijmans, Maaïke og Jan Melissen (2006), *Foreign Ministries and the Rising Challenge of Consular Affairs: Cinderella in the Limelight*, Haag: Netherland's Institute of International Relations Clingendael.
- Kjølens, Klaus (1991), *Det diplomatiske fag. Den danske udenrigstjenestes forvaltning 1700-1770*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kjølens, Klaus og Viggo Sjøqvist (1970), *Den danske udenrigstjeneste 1770-1970, bind 1: 1770-1919*, København: J.H. Schultz Forlag.
- Mikkelsen, Ole Egberg (2016), »Borgerservice og krisediplomatiet – fra minus til plus«, *Økonomi & Politik*, 89(2): 20-33.
- Platt, D.C.M (1971), *The Cinderella Service: British Consuls since 1825*, Hamden, Connecticut Archon Books.
- Shake, K.N. (2012), *State of Disrepair. Fixing the Culture and Practices of the State Department*, Stanford: Hoover Institution Press
- Statens Offentliga Utredningar (2005), »Sverige och tsunamien – granskning och förslag«, SOU2005:104, Stockholm.
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), »Udredning: Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid«, København: Udenrigsministeriet.
- Thuesen, Lars (2016), »Libanon-evakueringen i 2006 – den personlige beretning«, *Økonomi & Politik*, 89(2): 91-7
- Udenrigsministeriet (1893), »Instruktion for de Danske Konsuler i Udlandet af 15de December 1893«, København, J.H. Schultz.
- Udenrigsministeriet (1995), »Nye Grænser – Den danske udenrigstjeneste 1970-95«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2005), »Evaluering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien«, København: Udenrigsministeriet.
- Wandel, C.F. (1919), »Danmark og Barbareskerne«: 1746-1845«, København, Bianco Lunos Bogtrykkeri.