

# Borgerservice og krise-diplomatiet – fra minus til plus

**Ole Egberg Mikkelsen, ambassadør, centerchef,  
Centeret for Borgerservice og Kommunikation, Udenrigsministeriet,  
olemik@um.dk**

For den danske udenrigstjeneste blev Tsunamien i 2004 og den efterfølgende kritiske evaluering et afgørende vendepunkt. Før Tsunamien var Borgerservice en relativt upåagtet del af udenrigstjenesten svarende til den klassiske beskrivelse af den konsulære tjeneste som udenrigstjenesternes Askepot. Efter Tsunamien udviklede Borgerservice sig til en effektiv beredskabsorganisation med fokus på krisehåndtering, kommunikation og stærke eksterne partnerskaber som det blev demonstreret ved Libanon-evakueringen i juli 2006. Erfaringerne fra Tsunamien tyder på, at klassiske bureaukratier ikke er specielt velegnede til at håndtere omfattende konsulære kriser, og at forklaringen på at Libanon-evakueringen i 2006 blev en klar succes ikke mindst skal findes i, at Udenrigsministeriet i mellemtiden havde introduceret organisatoriske og ledelsesmæssige elementer fra den typiske beredskabsorganisation, herunder vidtgående delegation af beslutningskompetence til de operative ledere. Det har siden har dannet grundlag for krisehåndteringen i Borgerservice og er blevet til en del af en ny organisatorisk identitet, der udvider den traditionelle forståelse i offentligheden af udenrigstjenestens hovedopgaver. Dansk diplomati er derved blevet mere mangfoldigt.

Både i den danske udenrigstjeneste og de fleste OECD-landes udenrigstjenester har varetagelsen af borgerserviceopgaverne og krisehåndtering undergået en omfattende udvikling i de seneste 10-15 år. For Danmark og de øvrige nordiske landes vedkommende var Tsunamien, der ramte en række lande i

Sydøstasien den 26. december 2004, det afgørende vendepunkt. Borgerservice – eller konsularkontoret, som betegnelsen var frem til 2003 – havde hidtil været en relativt upåagtet del af Udenrigsministeriet, som primært forestod sagsbehandling i sager, hvor danskere havde behov for bistand i udlandet. Efter Tsunamien udviklede Borgerservice sig på kort tid til en effektiv beredskabsorganisation med fokus på operativ krisehåndtering, effektiv kommunikation og bred kontakt til befolkningen. 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 som samtidig har styrket Udenrigsministeriets kontakt til de mange eksterne interessenter – private og offentlige – som spiller en rolle for danskerne sikkerhed i udlandet.

I dag kan det virke meget selvfølgelig og naturligt, men forvaltningsmæssigt og organisatorisk er det en bemærkelsesværdig udvikling, som har krævet en dybtgående og fundamental forandringsproces. I dette bidrag ser jeg nærmere på denne udvikling fra minus til plus, hvor ikke mindst krisehåndtering har spillet en central rolle.

### **Hvad omfatter borgerservice og konsulære opgaver?**

Det konsulære område omfatter bistanden til egne statsborgere i udlandet, som er reguleret i Wiener-konventionen af 1963 om konsulære forbindelser. Jævnfør konventionen består konsulære opgaver i at beskytte udsenderstatens og dens statsborgeres interesser i modtagerstaten, inden for de af folkeretten tilladte rammer. En anden vigtig opgave er at udstede pas og rejsedokumenter til egne statsborgere og at udstede visa og rejsedokumenter til opholdslandets statsborgere, der ønsker at rejse til udsenderstaten. Konventionens beskrivelse dækker også i en dansk sammenhæng de væsentligste sagsområder inden for borgerserviceområdet. Dog vejer flygtninge- og asylområdet relativt tungt i en dansk borgerservice-sammenhæng, idet opgaven med at bistå udlændingemyndighederne med oplysninger om forholdene i asylansøgernes oprindelseslande er en lovbunden opgave for Udenrigsministeriet. Desuden yder Borgerservice bistand til udlændingemyndighederne i form af politiske og diplomatiske kontakter i forbindelse med udsendelse af afviste asylansøgere og personer uden lovligt ophold i Danmark.

Endelig har Borgerservice som myndighedsopgave at foretage legalisering af dokumenter, dvs. bekræfte underskriftens ægthed, f.eks. på eksportdokumenter eller dokumenter og attester udstedt af danske myndigheder.

Organisatorisk er Borgerservicesagerne placeret i Center for Borgerservice og Kommunikation (svarende til en afdeling i andre ministerier) med tre kontorer, heraf to på borgerserviceområdet, henholdsvis kontoret for bistand og beredskab og Borgerservice og kontoret for pas, visum og asylspørgsmål med i alt ca. 45 medarbejdere. Der er et tæt samspil med kommunikationskontoret, som er en del af centeret. På hovedparten af posterne varetages de konsulære opgaver primært af lokalt ansatte medarbejdere. På større ambassader vil der typisk være en

særlig Borgerservice-afdeling, enkelte steder under ledelse af en udsendt medarbejder. På hovedparten af ambassaderne vil de medarbejdere, der varetager borgerserviceopgaver, typisk også varetage andre opgaver. De ca. 400 honorære konsulater indgår i beredskabet på bistandsområdet.

I 2015 var der ca. 5.000 borgerservicesager, typisk i forbindelse med ulykker, dødsfald, fængslingssager, mistede pas og andre sager, der kræver lokal myndighedskontakt. Der var ca. 30.000 opkald til Udenrigsministeriets Globale Vagtcenter og ca. 40.000 mails. Det er langtfra alle sager, hvor danskere kommer i nød i udlandet, hvor Borgerservice bliver involveret. Rejseforsikringselskaberne og alarmcentralerne håndterer de talrige sager, f.eks. tilskadekomst i udlandet, hvor der ikke er behov for konsulær bistand eller myndighedskontakt.

Når det gælder krisehåndtering, var der i 2015 i alt 20 situationer i udlandet, herunder terrorangreb, flystyrt og naturkatastrofer, der medførte hel eller delvis aktivering af det danske borgerservice-beredskab. Danske ambassader behandlede i 2015 ca. 116.000 visumansøgninger og udstedte ca. 24.000 pas. Endelig blev der foretaget ca. 70.000 legaliseringer af officielle dokumenter udstedt af danske myndigheder.

### **Borgerservice som udenrigstjenestens Askepot?**

I forhold til det klassiske diplomati og handelsfremme har den konsulære del af udenrigstjenestens opgavevaretagelse traditionelt været den mindst prestigefyldte. Det gælder også internationalt og i litteraturen, hvor betegnelsen »The Cinderella Service« er hyppigt anvendt med afsæt i titlen på en klassisk fremstilling af den britiske konsulære tjeneste (Platt, 1971). Der peges i litteraturen på den klare forskel i de funktioner, som henholdsvis diplomater og konsulter traditionelt har udøvet, og på de personlige kvalifikationer

og kompetencer, som de to sagsområder hver især kræver. Diplomatene havde deres gang ved et fremmed hof, og der var det en fordel med den dannelse og selvsikkerhed, som fulgte af en aristokratisk baggrund. Konsulene derimod havde deres gerning i havnebyer og kommercielle metropoler og havde især kontakt med korrupte provinsebedsmænd, søfolk og almindelige borgere. Her var en aristokratisk baggrund og forfinede manerer ingen fordel (Berridge, 2010: 210).

Den traditionelle forskel er med tiden blevet udvisket noget, men der er ikke tvivl om, at der stadigvæk kan iagttages betydelige forskelle i opfattelsen af de forskellige sagsområders indbyrdes prestige. Det gælder ikke kun i en dansk sammenhæng. I en nyere analyse af den amerikanske udenrigstjeneste noteres det, at det konsulære sagsområde er den lavest prioriterede specialisering, og at velkvalificerede diplomater ikke ledes ind på en konsulær løbebane (Shake, 2012: 9).

Hvis man mere systematisk vil forsøge at forklare de forskellige sagsområders indbyrdes placering i det interne og uformelle prestige-hierarki, skal man formentlig inddrage faktorer som f.eks. ministerinvolvering, involvering af andre magtfulde aktører, offentlig opmærksomhed, jf. Tabel 1.

Tabellen antages at afspejle den vurdering, som ansatte i udenrigstjenesten ville fremkomme med, hvis man hypotetisk gennemførte en spørgeskemaundersøgelse.

Som det fremgår, antages det at det klassiske diplomati scorer højest på alle dimensioner. Der er en høj grad af ministerinvolvering og royal involvering ved statsbesøg. Der er høj grad af parlamentarisk involvering, jf. Folketingets Udenrigspolitiske Nævns lovfæstede rolle, og der er høj grad af involvering af andre magtfulde samfundsaktører, som f.eks. erhvervslivets organisationer. Endelig er der betydelig medieopmærksomhed.

Det økonomiske diplomati og udviklingsbistanden må antages at score lidt lavere. Det konsulære område er karakteriseret ved en relativt begrænset ministerinvolvering, ligesom den parlamentariske involvering under normale omstændigheder er begrænset. Der er heller ikke en høj grad af involvering af magtfulde samfundsaktører, om end der i de senere år er sket en intensivering af kontakten til eksterne interessenter. Til gengæld er der en høj grad af opmærksomhed i medierne. Det har givet sagsområdet en øget synlighed, som dog næppe kan opveje de øvrige faktorer, der er bestemmende for den lave placering i det interne statushierarki.

Fordelingen i skemaet underbygges af det forhold, at det f.eks. ved den interne placering af nyansatte erfaringsmæssigt er meget sjældent, at Borgerservice er første prioritet. Fra min egen deltagelse i ansættelsespaneler gennem årene er jeg endnu ikke stødt på en ansøger, der som begrundelse for at søge ind, angav interesse for det konsulære område eller interesse for borgerkontakt. Til gengæld

*Tabel 1: Den uformelle interne rangorden af udenrigstjenestens sagsområder*

|                            | Ministerinvolvering | Parlamentarisk involvering | Involvering af andre magtfulde samfundsaktører | Opmærksomhed i medierne |
|----------------------------|---------------------|----------------------------|--|-------------------------|
| <b>Klassisk diplomati</b>  | +++                 | +++                        | +++  | +++                     |
| <b>Økonomisk diplomati</b> | +++                 | +                          | +++  | ++                      |
| <b>Udviklingsbistand</b>   | +++                 | ++                         | ++   | +                       |
| <b>Konsulære opgaver</b>   | +                   | +                          | +  | +++                     |

er det min erfaring, at de kolleger, som, efter at de er indtrådt i tjenesten fatter interesse for borgerservice, ofte får et nært og meget engageret forhold til sagsområdet og dets særlige dynamik, hvor man som regel med det samme kan se, om man har gjort det rigtige i en sag.

Det konsulære sagsområdes relative placering kan formentlig også aflæses i omfanget af omtale i de forskellige betænkninger, udrådninger osv., der er udarbejdet om udenrigstjenesten. Det konsulære område berøres kun perifert i betænkningen fra Udenrigskommissionen af 1906, og der er meget sparsom omtale i betænkningerne fra både Udenrigskommissionen af 1921 og Udenrigskommissionen af 1957. Udenrigskommissionen af 1989 har en kort omtale af det konsulære område, som primært peger på behovet for at udlægge sagsområder til andre myndigheder og instanser, men som også indeholder en anbefaling om at etablere »en konsulær, servicepræget enhed i Udenrigsministeriet« (Udenrigskommissionen, 1990: 26). Heller ikke i »Den Grænseløse Verden – Udenrigsministeriet og Globaliseringen« (Udenrigsministeriet, 2006: 89) fylder borgerserviceområdet særlig meget i forhold til udenrigstjenestens øvrige sagsområder.

### **Tsunamien i Sydøstasien: Det store Wake-up Call**

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, og som kom til at medføre grundlæggende forandringer både i Danmark og i en række andre lande.

Jordskælvlet ud for Sumatra i Indonesien den 26. december 2004 førte til en af de største naturkatastrofer i nyere tid. Som følge af jordskælvet ramte voldsomme flodbølger kystregionerne i 13 lande omkring Det Indiske

Ocean. FN anslog i 2005 at op mod 226.000 mennesker omkom som følge af katastrofen. 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.

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 herunder lægges vægt på samspillet mellem de offentlige myndigheder og de private aktører, herunder rejsebureauer, rejseforsikrings-selskaber, alarmcentraler og andre.

Evalueringen udkom i maj 2005 (Udenrigsministeriet, 2005). Det understreges indledningsvis i evalueringen, at flodbølgekatastrofen havde et sådant omfang, at ingen på forhånd kunne have været forberedt på den, samt at der hverken i de berørte lande eller i de lande, der måtte hjælpe egne statsborgere, var et tilstrækkeligt beredskab. Vedrørende den danske indsats konkluderer evalueringen blandt andet

- at håndteringen, trods hurtige reaktioner, løbende indkaldelser og udsendelse af mere mandskab, ikke var tilstrækkelig. Der burde på et tidligere tidspunkt være truffet beslutning om udsendelse af forstærkning og iværksættelse af luftbro. Der peges også på, at ledelsen burde have ud-

vist større dristighed i ressourceindsatsen på borgerserviceområdet, også selvom risikoen for fejlanvendelse af ressourcer herved ville være øget.

- at kommunikationen mellem de involverede offentlige og private aktører var utilstrækkelig, og at Udenrigsministeriets kommunikation i de første dage var utilstrækkelig, og at man ikke anvendte hjemmesiden aktivt til at informere offentligheden om, hvad man gjorde.
- at Udenrigsministeriets betjening af medierne var utilstrækkelig, og 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,
- etablering af et udrykningsberedskab, der inden for få timer kan afrejse til et katastrofested,
- styrkelse af ambassadernes beredskab, blandt andet i form af kommunikationsudstyr,
- etablering af et hot-line telefonnummer, så der sikres bedre håndtering af borgerhenvendelser og en særlig katastrofe-hjemmeside til brug i krisesituationer,
- samarbejde mellem Udenrigsministeriet og de danske teleselskaber om udsendelse af information via sms til danskere.

Evalueringens 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.

I Sverige, der blandt de nordiske lande blev hårdest ramt med tab af 550 menneskeliv, konkluderes i den efterfølgende udredning 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, og af det manglende beredskab til krisehåndtering. 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).

Også i Norge var evalueringen kritisk. Det anføres i den norske evaluering, at »Hovedindtrykket av håndteringen er at der var mange og betydelige svakheter i den innledende fasen hvor [udenrigstjenesten] var mest sentral«. Det anføres videre, at »Etter utvalgets oppfatning mangler man i [udenrigstjenesten] grunnleggende forståelse for beredskapsarbeid« (Justits- og politidepartementet, 2005: 8),

Også i Norge og Sverige medførte de kritiske evalueringer grundlæggende ændringer i organiseringen af beredskabet på det konsulære område og med nogenlunde de samme værktøjer som i dansk sammenhæng. Såvel i Danmark som i de andre nordiske lande blev der investeret betydelige ressourcer i den fornødne styrkelse af beredskabskapaciteten. I Danmark skete dette blandt andet ved etablering af det globale vagtcenter i Borgerservice, oprettelse af såkaldte ind- og udrykkerhold og etableringen af den internationale operative stab.

#### **Libanon-evakueringen 2006 – den store test**

Det styrkede beredskab kom første gang i anvendelse i forbindelse med den konsulære indsats under tegningesagen i januar 2006, hvor der udbrød anti-danske demonstratio-

ner i en række muslimske lande, og hvor den danske ambassade i Damaskus, ambassadekontoret i Beirut og ambassaden i Teheran blev angrebet og sat i brand. Den konsulære indsats under tegningesagen viste, at beredskabet var velfungerende, men der var i konsulær henseende ikke tale om masseevakuering af danskere fra de berørte lande.

Det var først med evakueringen af knap 6.000 danskere fra Libanon i juli 2006, at det nye styrkede beredskab blev testet i en situation, hvor der var tale om tusindvis af danskere i nød i udlandet. Libanon-evakueringen er behandlet i Lars Thuesens bidrag i dette temanummer, og som det fremgår, var indsatsen en ubetinget succes, der høstede både dansk og international anerkendelse.

For den danske udenrigstjeneste var den vellykkede indsats en kærkommen oprejsning efter Tsunamien. Det var et klart bevis på, at den omfattende forandringsproces og styrkelse af beredskabet, der var foretaget, rent faktisk havde virket. I det følgende vil jeg se nærmere på nogle de organisationsmæssige forhold, som efter min egen erfaring har spillet en vigtig rolle for den fundamentale forskel mellem Tsunami-indsatsen og Libanon-evakueringen.

### **Borgerservice i spændingsfeltet mellem bureaukrati og beredskab**

Som det fremgår, var det ikke kun i Danmark, at der var kritik af indsatsen i forbindelse med Tsunamien. Det gjaldt også i en række andre lande, og det var nogenlunde de samme kritikpunkter i de forskellige evalueringer.

Det kunne umiddelbart tyde på, at udenrigsministerier i udgangspunktet ikke er specielt velegnede til håndtering af denne type meget omfattende konsulære kriser, som Tsunamien var udtryk for.

Hvis man vil forsøge at finde en organisations- eller forvaltningsteoretisk forklaring på

dette forhold, kan man med fordel tage udgangspunkt i en sondring mellem forskellige organisationstyper. Et traditionelt ministerium markerer det ene yderpunkt og en beredskabsorganisation som et brandkorps det andet yderpunkt.

Et udenrigsministerium vil normalt være baseret på et hierarkisk organisationsideal med klare kommandolinjer, der fører op til den politiske og administrative ledelse. Der er endvidere et politisk/parlamentarisk ansvar for ministeren, som betyder, at embedsmændene handler på ministerens vegne og ministeren kan stilles til ansvar for enhver handling på ministerområdet. Der vil typisk også være stærkt fokus på lovmæssig forvaltning, herunder om der er hjemmel til at afholde en given udgift. Som følge af det parlamentariske ansvar vil der endvidere være stærkt fokus på at tilvejebringe det fornødne besluttelsesgrundlag og at sikre, at Folketinget får de fornødne oplysninger.

Det giver i udgangspunktet en betydelig risiko-aversion og en tendens til grundige besluttelsesprocesser.

Der er normalt ikke noget ønske om synlighed udadtil, da det typisk vil være ministeren, der udtaler sig. Hvis der undtagelsesvist, er behov for, at departementale embedsmænd udtaler sig, vil det som regel være nøje afstemt af hensyn til ministerens kommunikation.

I en udenrigstjeneste er det ydermere typisk således, at der vil være en særlig dyb og indgroet respekt for betydningen af instruktioner og vigtigheden af, at man ude på repræsentationerne følger den fastlagte linje i en given sag og ikke agerer på egen hånd.

Den administrative enhed er typisk et kontor, som indgår i en afdeling. Ressourcetilførsel på tværs af kontorer eller afdelinger vil på kort sigt erfaringsmæssigt ofte være forbun-

det med et vist besvær, og under alle omstændigheder kræver det aktivering af interne budget- og beslutningsprocedurer.

Som kontrast til et klassisk bureaukrati som et ministerium kan man rette blikket mod en typisk beredskabsorganisation, som f.eks. et brandkorps. Jeg aftjente i sin tid min værnepligt som røgdykker i det daværende Civilforsvarskorps (nu Beredskabsstyrelsen), og selvom disse erfaringer efterhånden ligger en del år tilbage, har jeg lagt dem til grund i det følgende. I et brandkorps vil der af indlysende grunde være stor vægt på hurtige beslutninger, ofte truffet på et ufuldstændigt grundlag, inden man har det fulde overblik: Når alarmen lyder, rykker man ud, og så må man undervejs opbygge et mere komplet situationsbillede, efterhånden som informationerne kommer ind. Der vil typisk være tale om en vidtgående delegation af beslutningskompetence til indsatslederen på stedet, som også efter eget skøn kan rekvirere hurtig forstærkning ved spidsbelastninger. Beredskabsorganisationer har typisk også en høj grad af redundans. Hvis et vitalt system svigter, vil der normalt være en på forhånd fastlagt back up-funktion, som sikrer, at indsatsen kan fortsætte. Endelig vil der normalt være præcist definerede vagtfunktioner i form af vagthavende, tilkaldevagt osv., som sikrer, at der aldrig er tvivl om, hvem der har ansvaret. I nedenstående tabel er en række relevante karakteristika opregnet.

Man kan på den baggrund lægge til grund, at klassiske bureaukratier i deres rene form ikke er specielt velegnede til at håndtere en omfattende konsular krise, og at det kan være en væsentlig del af forklaringen på, at det gik så galt under Tsunamien.

I den danske Tsunami-evaluering er der flere forhold, der understøtter en sådan tese. I forbindelse med den forsinkede forstærkning af ambassaden i Bangkok anføres det blandt andet i evalueringen: »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 ressourcenindsatsen under krisesituationer« (Udenrigsministeriet, 2005: 28-9).

Der peges endvidere på, at beslutningskompetencen for ambassaden i Bangkok og nødkontoret i Phuket var for begrænset i forhold til at kunne yde bistand til nødstedte danskere, og der er ifølge evalueringen behov for at tilpasse retningslinjerne, så der på forhånd er klare rammer for, hvornår de normale beslutningsprocedurer kan fraviges i krisesituationer.

Når det gælder kommunikationsindsatsen, peger evalueringen på at embedsværket »... bør tillade sig lidt større dristighed og udfarenhed«. Det hører dog med til billedet, at

*Tabel 2: Bureaukratier og beredskabsorganisationer*

|   | <b>Bureaukrati</b>                       | <b>Beredskabsorganisation</b> |
|---|--|-------------------------------|
| Komplet beslutningsgrundlag, inden der handles eller kommunikeres | Ja, hvis muligt                          | Sjældent muligt               |
| Hurtige beslutninger afgørende                                    | nej                                      | ja                            |
| Beslutningskompetence til frontlinjen                             | Ofte centraliseret beslutningskompetence | ja                            |
| Fleksibel ressourceallokering                                     | nej                                      | ja                            |
| Ekstern synlighed   | Som regel uønsket                        | ja                            |

der på daværende tidspunkt i Udenrigsministeriet ikke var tradition for at embedsmænd udtalte sig i større omfang til medierne, medmindre det skete efter nærmere udarbejdede retningslinjer og efter fornøden clearing. Der var formentlig også i organisationen på daværende tidspunkt en opfattelse af, at fravigelse af normerne på dette punkt ikke ville blive anset for ønskværdig adfærd.

Der peges i evalueringen endvidere på, at hvis man venter med at informere offentligheden, til man har det fulde overblik eller til helt sikre oplysninger er fremskaffet, kan der være risiko for mytedannelser om både situationen og om myndighedernes indsats (Udenrigsministeriet, 2005: 25).

Ser man derefter på den vellykkede Libanon-evakuering, kan man argumentere for, at indsatsen ikke mindst lykkedes, fordi Udenrigsministeriet i mellemtiden med held havde introduceret organisatoriske, ledelsesmæssige og operative elementer og tiltag fra den klassiske beredskabsorganisation. Det betød, at Borgerservice og de berørte ambassader 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.

Lars Thuesens beretning i dette temanummer indeholder mange vidnesbyrd herom. Der tages lynhurtigt kontakt til Statsministeriet og Finansministeriet for at sikre fornøden hjemmel, og det lykkedes på trods af sommerferien meget hurtigt at fremskaffe de fornødne personaleressourcer. Desuden var der løbende information til offentligheden uden tidskævende clearingsprocedurer. Endelig var der en udstrakt og tillidsbaseret anvendelse af delegation af beslutningskompetence.

Det mærkede jeg selv som ambassadør i Damaskus under operationen. Jeg spurgte i den helt indledende fase operationsledelsen i København om, hvilke beslutninger, herunder

udgiftskrævende jeg kunne foretage 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, hvilket dog selv sagt skete med fornøden dokumentation for udgiftsafholdelsen af hensyn til Rigsrevisionens efterfølgende kontrol.

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 større og mindre kriser. På trods af de lidt friere rammer opererer Borgerservice naturligvis som en del af den almindelige departementale organisation og under sædvanligt ministeransvar. I forhold til en række af udenrigstjenestens øvrige sagsområder er Borgerserviceområdet dog præget af relativt få ministerforelæggelser som følge af sagsområdets tekniske og operative karakter.

#### **Borgerservice i krydsfeltet mellem medieopmærksomhed, politisk opmærksomhed og den konsulære opgavevaretagelse**

Selvom det konsulære område i en dansk sammenhæng har en overvejende teknisk og operativ karakter, er det selvsagt ikke ensbetydende med, at man kan se bort fra den politiske eller mediemæssige virkelighed i opgavevaretagelsen.

Mediepresset på det konsulære område – og dermed sandsynligheden for politisk fokus på en sag – er steget betydeligt, som også beskrevet i Mark Ørstens bidrag til dette temanummer. Konsulære sager drejer sig altid om menneskeskæbner og ofte med et dramatisk

islæt, f.eks. i forbindelse med ulykker, 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 nu 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.

Der er også en større konkurrence mellem mediernes, som betyder, at hvor man tidligere eventuelt talte med Ritzaus Bureau som derefter forsynede de øvrige medier med et nyhedstelegram, lægger mediernes i dag helt anderledes vægt på selv at indhente informationer og citater frem for at citere andre.

Som nævnt var det et centralt kritikpunkt efter Tsunami-indsatsen, at Udenrigsministeriet havde været alt for tilbageholdende med at informere offentligheden. Det er der blevet rettet op, jf. også Lars Thuesens bidrag i dette temanummer om Libanon-evakueringen. Daglige pressemøder og aktiv håndtering af mediehenvendelser bidrog til at sikre offentligheden et klart og opdateret billede af situationen.

Denne tilgang har siden været standardprocedure i Borgerservice. Der lægges altid vægt på at informere eksternt så hurtigt som muligt via hjemmeside og sociale medier og at besvare journalisthenvendelser, i det omfang det overhovedet er muligt. Ofte vil der i den indledende fase af en krise være stor usikkerhed og et uklart situationsbillede. Her vil den første melding – som regel på Twitter – ofte

være »at Borgerservice undersøger sagen og vender tilbage med yderligere oplysninger så snart de foreligger«. Derefter vil der ske løbende opdateringer både på sociale medier, hjemmeside og ved udtalelser til mediernes, efterhånden som der tilvejebringes et overblik.

Ud over at opfylde den almindelige informationsforpligtelse, som Udenrigsministeriet ligesom andre myndigheder er omfattet af, tjener åbenheden også til at sikre, at f.eks. bekymrede borgere, herunder pårørende får information om situationen, og til at sende et klart signal om, at myndighederne er på sagen.

Som oftest vil den repræsentant for Borgerservice, som i en krisesituation udtaler sig, være i tæt kontakt med medarbejderne, der modtager telefonopkald i det globale vagtcenter, og desuden være opdateret om, hvad der fremkommer på sociale medier. I mange tilfælde vil danskere, der opholder sig på stedet for en krise, kommunikere aktivt herom på sociale medier, som derved ofte er en vigtig kilde til information og et vigtigt middel til kommunikation og interaktion, som Borgerservice anvender aktivt. Derved kan udtalelser og information på hjemmeside og sociale medier målrettes. Det kan i mange tilfælde tage presset af telefonerne i det globale vagtcenter.

I mindre kriser vil det som oftest være den chef, der har den operative ledelse, der også udtaler sig til mediernes. Hvis en krise er af større omfang eller kompleksitet, vil rollerne blive skilt, således at den operative ledelse kan koncentrere sig om denne opgave og talspersonen ikke samtidig har operative opgaver. Hvor det er muligt, vil opgaven med at udtale sig blive lagt ud til chefen for den repræsentation, som er involveret i en operation, da man dér er tættest på begivenhederne. I nogle tilfælde er arbejdspresset på ambassaden imidlertid af et sådant omfang, at opgaven varetages fra København. Der kan i nogle si-

tuationer også være hensyn til opholdslandets myndigheder, som tilsiger, at udtalelser mest hensigtsmæssigt fremkommer fra Borgerservice i København. Det vurderes fra sag til sag.

Borgerservice er langt fra den eneste aktør, der udtaler sig i en konsulær krisesituation. Også rejsebranchen, alarmcentraler m.fl. vil som ofte 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 fastlæggelse af budskaber til offentligheden. Det er i den forbindelse meget vigtigt, at aktørerne sender de samme budskaber i en krisesituation, da der ellers kan opstå forvirring og uklarhed. Det vil som oftest være Borgerservice, der som den centrale myndighed fremfører budskaberne. I nogle situationer kan det imidlertid vise sig formålstjenligt, at budskaberne udsendes i fællesskab. I forbindelse med terrorangrebene i Paris i november 2015, hvor nogle danskere var i tvivl om, hvem de skulle ringe til, hvis de havde brug for krisepsykologisk bistand, optrådte Borgerservice og alarmcentralerne i fællesskab i medierne og sendte det budskab, at det er alarmcentralerne, man skal tale med, hvis der er behov for krisepsykologisk bistand, og Borgerservice, hvis man har brug for konsulær bistand. Det havde den ønskede virkning, og man undgik herved signalforvirring og risikoen for, at offentligheden fik den opfattelse, at aktørerne ikke taler sammen.

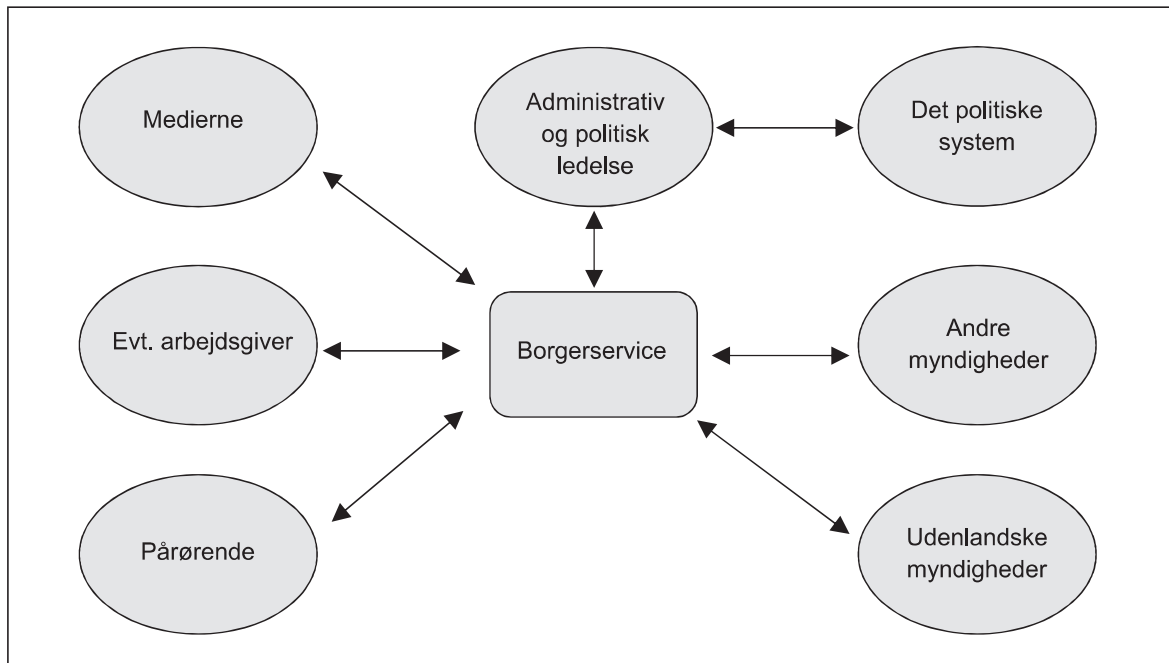
Denne tradition for stærke partnerskaber med andre aktører – private eller offentlige – præger også arbejdet med alvorlige personsager på det konsulære område, f.eks. bortførelser eller højtprofilerede fængslingsager. Udenrigsministeriet har efter sit lovgrundlag blandt andet til opgave at bistå danskere i nød i udlandet og har dermed som udgangspunkt ansvaret for den konsulære bistand, herunder kontakt til udenlandske myndigheder, pårørendekontakt 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. Borgerservice har endvidere i nogle af sagerne været den myndighed, som har stået for orientering af offentligheden, hvor der typisk efter sagernes karakter har været anlagt en meget restriktiv linje, dels for ikke at skade mulighederne for at opnå en løsning, og dels af hensyn til de pårørende. 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. Også i en række højtprofilerede fængslingsager i udlandet har det vist sig at være overordentligt nyttigt hurtigt at samle de relevante aktører med sigte på at sikre de bedste muligheder for en konsulær indsats og for en løsning af sagen.

Der vil naturligvis også kunne være politisk interesse for højtprofilerede konsulære sager og et berettiget ønske om indsigt blandt de folkevalgte, som eventuelt selv kan blive kontaktet af bekymrede borgere eller pårørende. Her er der gennem årene udviklet en praksis for i fortrolighed at sikre den fornødne parlamentariske indsigt. Dette er selvsagt af særlig vigtighed, hvis der er tale om sager, hvor der af hensyn til de pårørende og af hensyn til sagens løsning ikke kan siges særligt meget til offentligheden.

Borgerservice udøver således i mange sager sin virksomhed i et spændingsfelt præget af mange aktører med forskellige opgaver og interesser, og opgaven er at sikre, at alle arbejder i samme retning, og at sagen løses. Figur 1 illustrerer det netværk af aktører som man typisk opererer i når der er tale om komplekse konsulære sager.

Figur 1: Borgerservice og typisk aktør-konfiguration



### Hvad bringer fremtiden?

Belastningen af kriseberedskabet afhænger af en række faktorer: tilfældige udsving i antallet af naturkatastrofer, flystyrt, terrorangreb i udlandet og andre begivenheder, som berører danskere. Selvom frekvensen af terrorangreb, hvor udlændinge har været berørt, har været stigende i de senere år, er der næppe belæg for at hævde, at der generelt er en stigende risiko ved at rejse ud i verden.

Hvad der derimod står klart, er, at danskere rejser mere og mere, jf. Figur 2, som angiver antallet af rejsende til udenrigsdestinationer fra danske lufthavne. Hvis man antager, at fordelingen af danske og udenlandske passagerer er nogenlunde konstant over perioden, fremgår det, at bortset fra tiden omkring finanskrisen i 2008 er der tale om en jævn vækst fra år til år.

Ud over den generelle udvikling i antallet af rejende er der desuden en tendens til, at der er sket en udvikling i rejsemønstret i retning

af, at danske rejsende i stigende udstrækning rejser til udviklingslande (Magasinet Udvikling, 2016: 32-3) og dermed typisk til oversøiske destinationer og til lande med svagere udviklet infrastruktur til håndtering af f.eks. naturkatastrofer.

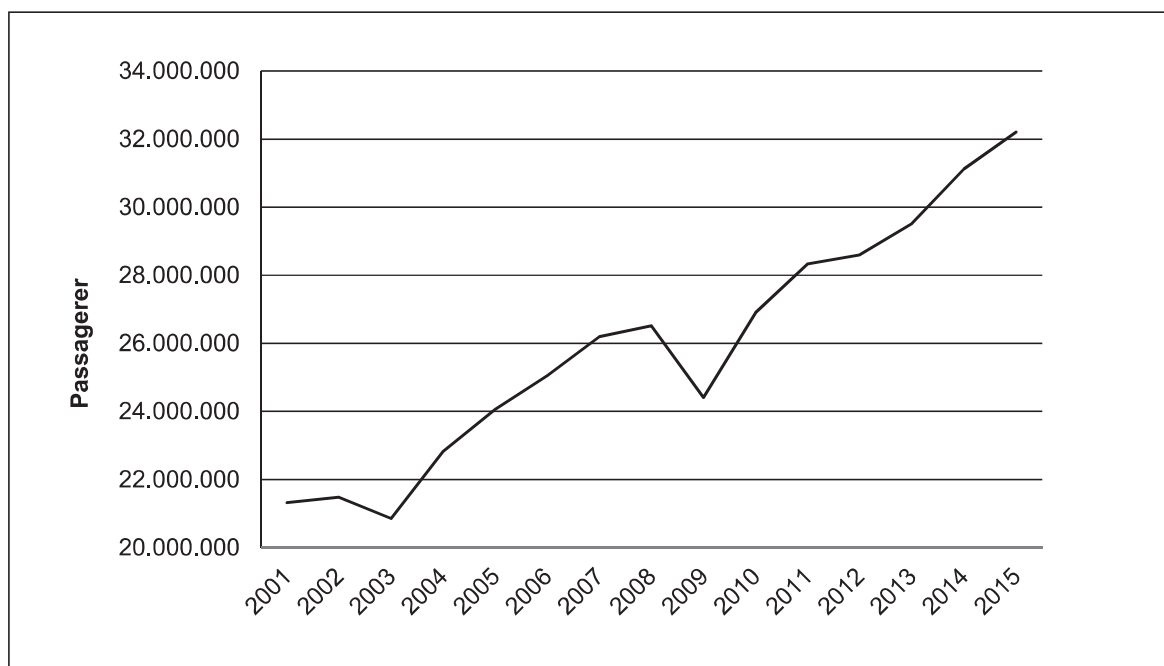
Herudover gælder det, at danske virksomheder i stigende omfang etablerer sig eller driver forretning på fjernere markeder og ligeledes opererer i lande med særlig sikkerhedsrisiko, jf. også Jesper Møller Sørensens bidrag til dette temanummer.

Når det gælder alvorlige personsager som bortførelser, er tendensen globalt set stigende (University of Maryland, 2015), og antallet af sager, hvor danskere har været berørt, har siden starten af 00'erne været relativt højt, og der er baseret på den aktuelle udvikling på området ikke noget, der tyder på, at risikoen er aftagende.

### Stigende forventninger

Ud over den stigende efterspørgsel, der følger af

Figur 2: Antal rejsende til internationale destinationer fra danske lufthavne, 2001-15



Kilde: Trafikstyrelsen (2016)

den volumenmæssige udvikling i antallet af danske rejsende, er der en anden faktor, der påvirker efterspørgslen, nemlig stigende forventninger til den konsulære bistand. Det faste princip om, at man »ikke kan komme hjem på konsulatets regning«, udfordres i stigende omfang i sager, hvor danskere er rejst uden rejseforsikring og havner i situationer, hvor de har behov for f.eks. hospitalsbehandling mv. Disse sager vil ofte tiltrække sig medieopmærksomhed og et deraf følgende pres for, at »nogen må gøre noget«. Her vil pilen ofte pege på Borgerservice.

Et andet udtryk for de stigende forventninger til, hvad udenrigstjenesten kan gøre i en krisesituation, er, at tærsklen for, hvornår der klages over bistanden i en krisesituation, ofte er ganske lav. Under Libanon-evakueringen var der eksempelvis enkelte, der kritiserede, at man skulle sove på madrasser på indkvarteringsstederne, og at der på nogle af indkvarteringsstederne var primitive toiletforhold. Kritikken

forstummede dog, da det blev kommunikeret klart til medierne fra Udenrigsministeriets side, 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 dog var forsynet med spader.

Seneste blev der i forbindelse med terrorangrebene i Paris i november 2015 fra enkelte danskeres side rejst kritik af, at Borgerservice og ambassaden ikke kunne yde krisepsykologisk bistand, men henviste danskere, der havde behov herfor, til at kontakte deres rejseforsikringsselskab. Også her var der behov for en betydelig informationsindsats i samarbejde med de private aktører i rejsebranchen for at håndtere den rejste kritik.

Samlet set er der således næppe tvivl om, at efterspørgslen på det konsulære område vil fortsætte med at stige i de kommende år.

Selvom der eksisterer et veludbygget og vel-fungerende samarbejde mellem EU-landene og ikke mindst mellem de nordiske lande på det konsulære område, er der næppe tvivl om, at der fortsat vil være behov for et nationalt beredskab, som kan træde til, hvis situationen kræver det. Det så man senest i forbindelse med jordskælvet i Nepal i april 2015, hvor den konsulære indsats primært foregik i nationalt regi. Erfaringerne fra større konsulære kriser tyder på, at hvis situationen er tilstrækkelig alvorlig, vil landene have en tendens til primært at fokusere på egne statsborgere i nød. I det svenske udenrigsministeriums udredning efter Libanon-evakueringen (Utrikesdepartementet, 2006: 28) anføres det bl.a., at i en omfattende krise vil det være svært at forlade sig på centrale ressourcer, og at en indsats baseret på nationale ressourcer er både hurtigere og mere effektiv. Det anføres endvidere, at landene i en omfattende krise uundværligt vil befinde sig i en konkurrencesituation, og at det derfor er urealistisk at forlade sig på centrale, fælles ressourcer eller operative beslutninger, der er truffet centralt. Bistand til egne statsborgere i nød og krisehåndtering i udlandet må således forventes også fremover at være en central prioritet for de nationale udenrigstjenester, selvom det konsulære samarbejde mellem EU-landene er både velfungerende og tæt.

### **Fra minus til plus**

Den danske udenrigstjenestes kapacitet og kompetence til at håndtere omfattende konsulære kriser og alvorlige personsager i udlandet er således blevet afgørende styrket siden det store wake-up call i 2004. Den vellykkede indsats i forbindelse med Libanon-evakueringen i 2006 og en lang række efterfølgende indsatser har vist, at der er sket den nødvendige tilførsel af beredskabskompetencer og -rutiner, som i det store og hele har betydet, at opgaverne har kunnet løses med et tilfredsstillende resultat. Det konsulære område har herved gradvist ændret karakter. Den brede kontaktflade, som Borgerservice har skabt til

en stor del af den danske befolkning – alene borgerservice-delen af [www.um.dk](http://www.um.dk) besøges 1,3 mio. gange pr. år – og den naturlige forventning, der i dag er om, at udenrigstjenesten bistår danskere i nød i udlandet, har formentlig spillet en vis rolle i den positive udvikling, der har været i befolkningens opfattelse af Udenrigsministeriet (Reputation Institute, 2015), selvom det skal understreges, at mange andre faktorer naturligvis har spillet ind.

Udviklingen har også betydet en væsentlig styrkelse af Udenrigsministeriets kontaktflader til de relevante offentlige og private interessenter på området og skabt positive forbindelser om konkret problemløsning, som alle parter har et udbytte af. Det kan være svært at gøre værdien eller styrken heraf op. Men som praktiker på området mærker man meget tydeligt, at der i dag er en helt naturlig accept af, at Borgerservice, der ikke efter lovgivningen er tillagt særlige beføjelser i forhold til andre myndigheder eller private aktører, har, hvad der kunne kaldes »the power to convene«, hvis situationen kræver det. Der er også altid en udstrakt velvilje blandt partnerne i de konkrete sager til at indgå i et tæt samarbejde for at håndtere situationen.

Så alt i alt har denne udvikling været gunstig for både Udenrigsministeriet og vores interessenter, men frem for alt selvfølgelig for de danskere, der kommer i nød i udlandet.

På trods af den positive udvikling kan man næppe hævde, at den interne og uformelle rangordning af udenrigstjenestens sagsområder, som er opregnet i tabel 1, for alvor har ændret sig. Men udviklingen har betydet, at Borgerservice har fået sin egen organisatoriske identitet, præget af en stærk beredskabskultur, åben kommunikation og stærke partnerskaber med offentlige og private aktører. Man kan sige, at dansk diplomati derved er blevet mere mangfoldigt.

## Litteratur

- Berridge, G.R. (2010), *Diplomacy. Theory and Practice*, London: Palgrave Macmillan
- Expressen.se (2005), »Så svek de offren för Tsunami«, [www.expressen.se](http://www.expressen.se), 1. december.
- Justits- og politidepartementet (2005), *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, St.meld. 37, 2004-2005, Oslo: Justits- og politidepartementet
- Platt, D.C.M. (1971), *The Cinderella Service. British consuls since 1825*, London: Longman
- 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 Tsunamin – granskning och förslag*, SOU 2005:104, Stockholm.
- Trafikstyrelsen (2016), *Luftfartsstatistik*. <http://stat.trafikstyrelsen.dk/>
- Reputation Institute (2015), »Præsentation for Center for Borgerservice og Kommunikation 3. marts 2015«.
- Udenrigsministeriet (1990), *Udenrigstjenesten mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2005), *Evaluering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2006), *Den Grænseløse Verden – Udenrigsministeriet og Globaliseringen*, København: Udenrigsministeriet.
- Udvikling (2016), *Ti u-lande vi holder ferie i*, nr. 1, februar, København: Udenrigsministeriet.
- University of Maryland, *Global Terrorism Database*, <https://www.start.umd.edu/gtd/>
- Utrikesdepartementet (2006), *Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag*, promemoria, Stockholm: Utrikesdepartementet.