

Teknokrati. De første internationale embedsmænd var idealistiske og ikke nødvendigvis som vore dages scient.pol.er uddannet i offentlig forvaltning og politisk teori. Dansk historiker undersøger de moderne internationale organisationers moder, Folkeforbundet.

Embedsførelse for eftertiden

AF JANE BENARROCH

EU er et stort, uigennemsigtigt og magtfuldt bureaukati. Det opererer i vid udstrækning uden for rækkevidde af demokratisk kontrol, som vi kender den fra nationalstaterne. Og det nyder meget svingende folkelig opbakning og legitimitet i medlemslandene.

De påstande er velkendte og bringes efterhånden i anvendelse i snart sagt enhver diskussion om EU's eksistens og berettigelse. Da de forudsigtelig nok også ringede hen over Europa i kølvandet på Finanskrisen, fik lektor Karen Gram-Skjoldager fra Aarhus Universitet ideen til at se nærmere på de internationale embedsmænds og bureaukatiets historie samt ikke mindst på, hvorfor de er så sårbare over for kritik. For uanset udfordringer vedrørende transparens og demokratisk legitimitet er disse bureaukati uundværlige, hvis vi skal løse internationale opgaver, der er afgørende for vores velstand og sikkerhed, siger hun:

»Kritikken af EU-systemet var meget massiv. Og indrømmet, der er noget om snakken. De internationale organisationer er generelt præget af mindre direkte demokratisk kontrol. Men i dag har vi 5000 internationale organisationer, der er skudt op igennem det 20. århundrede, og vi må jo prøve at forstå, hvorfra de er kommet, og hvilken type magt de udøver, blandt andet gennem deres administrative systemer. De er hverken opfundet af vore dages politikere eller kommet ud af det blå, men har rødder tilbage i de tidlige internationale bureaukati, der begyndte at dukke op i mellemkrigstiden. Jeg blev simpelthen nysgerrig på, hvordan de første internationale organisationer indrettede sig bureaukati, og hvilke forbindelser der kunne spores til vore dages internationale organisationer.«

I dag er Karen Gram-Skjoldager på andet år i gang med studier af Folkeforbundet. Som de første i verden endevender hun sammen med tre kolleger organisationens historie med det formål blandt andet at afdække de former for magt, der blev udøvet her.

Folkeforbundet blev oprettet i 1920 som en del af Versailles-freden med det formål at sikre international fred og samarbejde efter Første Verdenskrig. 29 af krigens sejrlande, herunder Danmark, tilsluttede sig forbundet, der eksisterede frem til 1946 og blev forløber for først mellemstatslige organisationer som FN og NATO og siden en overnational organisation som EU.

»Folkeforbundet var alle moderne internationale organisationers moder og blev på mange måder model for de senere internationale organisationsindretninger. Folkeforbundet var det første reelle internationale bureaukati, og det er her, man finder prototyperne på de former for internationalt samarbejde, der udviklede sig efter Anden Verdenskrig. For at forstå FN, NATO, EU og andre af vore dages internationale organisationer, er Folkeforbundet altså et godt sted at starte,« lyder det videre fra Karen Gram-Skjoldager.

UDOVER at skulle sikre verdensfreden (som de som bekendt ikke lykkedes med) var Folkeforbundet en paraplyorganisation, der blandt andet arbejdede for transnationalt finansielt og økonomisk samarbejde, sygdomsbekæmpelse og humanitære indsatser.



Den officielle åbning af Folkeforbundet 15. november 1920.

FOTO: FRIDTJOF NANSEN BILDEARKIV



En demonstrant afbrænder et EU-flag foran Europa-Kommissionens kontor i Athen i 2015.

FOTO: AFP/LOUISA GOULIAMAKI

Folkeforbundet var en helt ny type spiller på den diplomatiske scene, da det blev oprettet i 1920. Med det fødtes multilateralismen – forstået som bredt samarbejde mellem nationale regeringer, der afstemmer holdninger og udvikler politik sammen. Her formuleredes blandt andet normer og idealer for den gode embedsmand, som blev ansat i hundredvis til at administrere de mange nye internationale politikområder. Man satte offentlige legitimeringsstrategier i værk og benyttede NGO'er i propagandaarbejdet til at oparbejde demokratisk legitimitet.

»Det er interessant at se, hvor stort et fokus der var på at opnå folkelig opbakning til forbundet. Det ses blandt andet af, at der blev ansat mange journalister, som skulle fortælle de gode historier om forbundet og dets formål. Der blev kommunikeret meget offensivt, og vi kan se, at de brugte en sjettedel af personalebudgettet på PR-arbejde,« siger Karen Gram-Skjoldager.

Helt konkret formuleredes to vigtige principper for embedsmændene og deres embedsførelse, som videreføres i efterkrigens

internationale bureaukati. Næmlig dels at embedsmændene og -kvinderne skulle rekrutteres fra alle medlemslande, og dels at de skulle afsvære loyalitet over for hjemlandet og udelukkende arbejde loyalt og neutralt for organisationen.

»Med Folkeforbundet ses første gang multinational rekruttering. I 1930'erne havde forbundet 700 ansatte fra over 40 medlemslande. Medarbejderne skulle alle tilkendes, at de kun ville udvise loyalitet over for organisationen, og at de kun ville modtage instrukser fra generalsekretæren. Begge principper gælder i dag i eksempelvis FN og OECD. I det tidlige EU kan vi ligefrem se, hvordan formuleringer om loyalitetskrav og retten til at instruere embedsmænd nærmest lænes direkte fra Folkeforbundet,« siger Karen Gram-Skjoldager og tilføjer, at de internationale agenturer, der før Første Verdenskrig eksempelvis håndterede epidemier og regulerede jernbane- og postdrift, til sammenligning hentede ansatte fra de områder, hvor agenturerne lå.

Selvfølgelig var man optaget af de ansattes meritter, men det var lige så vigtigt, at alle medlemsstater var repræsenteret i organisationen. Trods ambitionen om bred national repræsentation i embedsværket havde nogle lande dog betydeligt flere medarbejdere end andre. Eksempelvis havde Storbritannien og Frankrig mange flere ansatte end mindre lande. Og Vesteuropa havde flere end Østeuropa. I alt arbejdede 4500 mennesker i Folkeforbundet i dets levetid.

»Embedsmændene i Folkeforbundet havde en meget mere blandet uddannelsesbaggrund, end vi ser senere i EU og FN. Det hænger måske sammen med, at man ikke rigtig vidste, hvilke faglige profiler der skulle rekrutteres til opgaverne på dette tidlige tidspunkt i de internationale bureaukatiets historie. Det kan også skyldes, at der var få kandidater, der ønskede en international karriere, eller at man hyrede under tidspres, som det jo måtte være tilfældet, når man gik fra tre medarbejdere til flere hundrede på få år.«

FOLKEFORBUNDET var ifølge Karen Gram-Skjoldager også pioner, når det gjaldt proaktiv embedsførelse og politikudvikling. Med forbundet ser man første gang en international organisation arbejde udviklingsorienteret, systematisk og langsigtet. Eksempelvis spillede forbundet en pæn rolle i international sygdomsbekæmpelse og bidrog markant til den økonomiske rekonstruktion og opbygning af Østrig og Ungarn efter Første Verdenskrig.

»I løbet af 20'erne og 30'erne sås her en institutionel kultur meget anderledes fra de nationale bureaukati og udenrigstjenester. Her opstod et meget idealistisk miljø båret af et embedsværk, der virkelig støttede op om fredsprojektet efter Første Verdenskrig. Det var på mange måder en meget aktivistisk og innovativ organisation, der uddelegerede magt til eksempelvis tekniske eksperter, der kom ind på korttidskontrakter og udførte opgaver i samarbejde med andre eksperter i og uden for organisationen. Organisationen var meget mere moderne, dynamisk og fleksibel end de nationale institutioner med 3-400 år på bagen, der var præget af en højere grad af politisk styring og direkte forretningsgange og instruktionslinjer,« fortæller Karen Gram-Skjoldager.

»Der var og er naivt at mene, at der findes apolitiske teknokrater [...] Den stærke, parlamentarisk funderede politiske styring af embedsværket, som man finder i et nationalt ministerium i moderne demokratier, mangler i internationale organisationer, fordi politikerne kun kommer momentvis nogle gange om året.«

Det var dog ikke kun organisatorisk, at Folkeforbundet skulle blive en forløber og model for organisationer som FN, OECD og Den Internationale Valutafond, IMF. De selsomme personer, der havde gjort karriere i Folkeforbundet, vandrede i stor stil videre i stillinger i de senere internationale organisationer, der blev oprettet efter Anden Verdenskrig. Eksempelvis blev 200 ansatte overført direkte til FN, mens ledende topembedsmænd som vicegeneralsekretær Jean Monnet blev den første leder af Kul- og Stålnationens Høje Myndighed, der var en forløber for EU-Kommissionen, og den svenske økonom Per Jacobsson blev leder af IMF.

»Det er tydeligt, at Folkeforbundet fungerede som rugekasse for en generation af embedsmænd, der fortsatte deres karrierer i FN, NATO, Europarådet, OECD og lignende,« siger hun.

DET var i efterkrigstiden, at den transnationale teknokrat, der i dag er en hyppig udskalet figur i blandt andet EU-systemet, for alvor blev introduceret i de internationale embedsapparater. Baggrunden var, at det komplekse samarbejde om at løse store udfordringer som udviklingen af nye stabile valuta- og handelsregimer og international fattigdoms- og sygdomsbekæmpelse krævede

indsigtsfulde specialister, der også havde politisk tæft og kunne bidrage til politikudviklingen på tværs af landegrænser og kulturer. Den internationale teknokrat spillede – og spiller – altså en helt nødvendig og vigtig rolle. Men samtidig er vi fremme ved noget af det, som ifølge Karen Gram-Skjoldager ender med at blive en af de store svagheder ved de moderne internationale organisationer. Nemlig den stigende brug af teknokrater og de transparensproblemer, der følger heraf.

»Der var og er naivt at mene, at der findes apolitiske teknokrater. Teknokrater har stor magt trods det, at den ikke er særlig synlig. EU er i høj grad et teknokratisk system, der fungerer ved, at embedsmænd med specialiseret viden inden for bestemte områder spiller en vigtig rolle for politikudviklingen. Bureaukratiets centrale rolle er også udtalt i mellemstatslige organisationer som FN. Den stærke, parlamentarisk funderede politiske styring af embedsværket, som man finder i et nationalt ministerium i moderne demokratier, mangler i internationale organisationer, fordi politikerne kun kommer momentvis nogle gange om året, mens den daglige drift af organisationen overlades til embedsmændene. Det giver rum for teknokraterne til at drive sagerne fremad i én bestemt retning frem for en anden,« siger hun og minder om, at

»I løbet af 20'erne og 30'erne sås en institutionel kultur meget anderledes fra de nationale bureaukratier og udenrigstjenester. Her opstod et meget idealistisk miljø båret af et embedsværk, der virkelig støttede op om fredsprojektet efter Første Verdenskrig.«

ligesom der i internationale organisationer ikke er en øverste ansvarlig minister, der kan stilles til regnskab og i sidste ende afsættes ved et demokratisk valg, overvåges de internationale organer heller ikke på samme måde som de nationale af en bredere politisk offentlighed.

Selvom den internationale embedsmand har meget magt, er den imidlertid ikke større, end at staternes repræsentanter i systemerne udstikker de overordnede politiske sigtelinjer, og at alle væsentlige beslutninger kræver opbakning fra de nationale repræsentanter. Hvis der eksempelvis ikke er opbakning fra medlemslandene til at lave fælles ydre EU-grænsekontrol, fordi det koster

suverænitetsafgivelse til EU, kan politikken ikke vedtages. Det gør de internationale bureaukratiers handlerum begrænsede.

»De internationale bureaukratiers akilleshæl er nu som dengang, at når de rent faktisk agerer kontant og proaktivt, bliver de beskyldt for at tromle og tage for meget magt. Mens de, når de lader politikområder ligge, fordi der eksempelvis ikke synes udsigt til at opnå enighed på et område, får på puklen for at sove i timen. Det er en svær balancegang. Folkeforbundets historie viser os, at vi gør os selv en tjeneste ved at være realistiske i vores forventninger til, hvad disse organisationer kan opnå,« understreger Karen Gram-Skjoldager.

Kønnsforskelle. Nyt studie af 50.000 mus peger på, at forskere går glip af vigtig viden, når biomedicinsk forskning næsten udelukkende tager udgangspunkt i hannus.

Mus og mænd

AF ANNETTE K. NIELSEN

Omkring 80 procent af verdens forsøgsdyr – typisk mus – er hanner, og de fleste kliniske forsøg med mennesker har en overvægt af mænd mellem 18 og 45 år. Som oftest bliver eventuelle kønsforskelle i muse- såvel som menneskeforsøg slet ikke rapporteret, selv om kvinder generelt har flere bivirkninger af medicinske behandlinger end mænd. I visse tilfælde anbefaler man af samme grund lavere doser af bestemte lægemidler, for eksempel sovemedikamentet Zolpidem. Derudover er det almindeligt kendt, at køn spiller en rolle for udviklingen af lidelser som hjerte-kar-sygdomme, autoimmune sygdomme og astma.

Allerede i 2011 anbefalede det uafhængige National Academies of Sciences, Engineering and Medicine i USA, at man støtter medicinske forsøg, der specifikt ser på køn, lige fra cellestudier i mus til kliniske forsøg med mennesker, og at man generelt rapporterer om forskelle mellem hanner og hunner/mænd og kvinder i studierne.

Problemkomplekset er jævnligt oppe at vende i danske medier, for eksempel i Information den 26. juli 2014 med overskriften »Kvinder får medicin der er testet på mænd« og tidsskriftet Pharma i maj 2011 med overskriften »Kønnsforskelle og medicin er et tabubelagt emne«. Nu understreger et nyt studie publiceret i Nature Communications med titlen »Prevalence of sexual dimorphism in mammalian phenotypic traits«, at det er afgørende for udviklingen af sikre, effektive og gennemtænkte behandlingsformer og lægemidler, at kønsforskelle bliver taget i betragtning i alle stadier af biomedicinsk forskning. Studiet bygger på forsøg med over 50.000 mus og viser, at der ikke alene er kønsforskelle på alt fra længden af knurhår og kropsstørrelse til



Mus er taknemmelige forsøgsdyr, men måske er det på tide med kvoter for at få rekrutteret flere hunnus. FOTO: AFP PHOTO/KYOTO UNIVERSITY

stofsifte og blodkemi, men at mange gener, der er til stede i begge køn, kan have en forskellig funktion i hanlige og hunlige dyr. Selv om de fleste almindelige mennesker har svært ved at se forskel på en han- og en hunmus, er der altså store forskelle under huden, og man kan ikke slutte, at hvad der virker på det ene køn også virker for det andet.

Forskerne bag studiet kommer fra England, USA, Tyskland, Kina, Frankrig, Japan og Canada, og de har set på 14.250 kontrolmus og 40.192 mutantmus. Mutantmusene er såkaldte *knockout*-mus, hvor man deaktiverer eller fjerner et enkelt gen for at studere dets virkning. Mutantmusene kommer fra ti forskningscentre tilknyttet International Mouse Phenotyping Consortium (IMPC).

Den første del af det nye studie ser på fysiske forskelle mellem almindelige han- og hunmus, og den anden del af studiet ser på,

hvordan køn indvirker på effekten af en given genetisk modifikation i mutantmus. Det viser sig, måske ikke overraskende, at køn spiller en rolle i over halvdelen af de fysiske træk, som handler om størrelse, såsom kropsvægt og knoglemasse, mens det gælder for ti procent af de træk, som er mere kvalitative såsom hovedfacon. Når man i mutantmus piller ved de gener, der koder for fysiske træk, får man ifølge den anden del af studiet forskellige resultater, alt efter om man bruger han- eller hunmus, i 13-18 procent af tilfældene.

Mus er det mest anvendte modeldyr i sygdomsstudier og i medicinforsøg, men som nogle af forskerne bag studiet siger, er kønsforskelle blandt mus fortsat et forskningsmæssigt blindt punkt i biomedicinen.

»Resultaterne tyder på, at man ikke kan antage, at hanner og hunner blot er lidt anderledes varianter af den samme organisme.

Studiet peger på, at den genetiske arkitektur, den måde forskellige egenskaber er indkodet i genomet på, er ret forskelligt i de to køn og påvirker mange forskellige forhold fra basal genetik til bredere biologisk udvikling,« siger professor Judith Mank, medforfatter til artiklen, i et interview i BBCs Inside Science. Forskerholdet fra amerikanske Davis Universitet i Californien konstaterede for eksempel, at når man fjerner Gdf2-genet i mus, bliver hjertet forstørret i hunnerne, men ikke hannerne.

Kønsblindheden i forsøg med mus og kliniske forsøg med mennesker er ikke et spørgsmål om ond vilje, men snarere et spørgsmål om logistik. Hanners reproduktive cyklus skaber simpelthen for mange variationer i data, og hvis køn skal medtænkes, har man derfor brug for flere forsøgsdyr og/eller personer. Det forøger selvsagt tiden og omkostningerne forbundet med forsøgene. En overgang var det også forbudt at bruge kvinder i den fødedygtige alder i kliniske forsøg ikke mindst som reaktion på thalomid-skandalen i 1960'erne. Selv om kvinder efterhånden indgår i flere kliniske forsøg, i hvert fald i USA, er de fortsat underrepræsenteret.

Til BBC siger Judith Mank, at hun håber, at studiet vil anspore medicinalvareindustrien og biomedicinske forskere til at indtænke køn, når de designer forsøg.

»Vi går måske glip af drug targets (proteiner såsom enzymer og forskellige receptorer, *red.*) og stoffer, der ville være mere effektive i kvinder, simpelthen fordi vi ikke ser på kønsforskellene.«

I dag er der en stigende bevægelse mod individualiserede behandlingsformer, hvor man tager hensyn til genetiske forskelle mellem mennesker. Det nye studie peger på, at man nu og i fremtiden også bør tage hensyn til køn.