



FOTO: GAGE SKIDMORE



I internationale organisationer som EU, NATO og FN arbejder tusindvis af embedsmænd hver dag med at regulere alle de små og store spørgsmål, der skal løses for, at en moderne global økonomi kan fungere. Men hvem er disse embedsmænd? Hvilken magt har de? Og hvor startede det hele?

# BUREAU- KRATERNE KOMMER!

## FOLKEFORBUNDET OG OPFINDELSEN AF DEN INTERNATIONALE EMBEDSMAND

---

KAREN GRAM-  
SKJOLDAGER

LEKTOR VED INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND,  
ÅRHUS UNIVERSITET

---



Folkeforbundets første  
generalsekretær, skotten  
Sir Eric Drummond, der var  
Folkeforbundssekretariatets  
hovedarkitekt.

I sommeren 2017 gennemførte *Politiken* en meningsmåling, hvor danskerne blev spurgt om, hvilke samfundsgrepper, de mente, havde "for meget magt i det danske samfund". På andenpladsen i meningsmålingen kom EU-institutionerne. Fyrrer procent af danskerne mente, de havde for meget magt (på førstepladsen lå medierne med 56%).<sup>1</sup>

Danskernes holdning til EU-institutionerne er hverken ny eller unik. Siden EU's (EF's) oprettelse har der været kritik af organisationens lukkede og uigennemsigtige bureaukrati, og i Storbritannien spiller idéen om det lukkede, korrupte og udemokratiske EU-system lige nu en kritisk rolle i diskussionen om landets forhold til det europæiske samarbejde.

Det er netop den type embedsmænd, der bebor EU-systemet – og mange andre internationale organisationer – som vi interesserer os for i min forskningsgruppe. Det gør vi grundlæggende, fordi internationalt bureaukrati er blevet en vigtig institution og en betydelig magtfaktor i international politik i de sidste 100 år, uden at forskningen i dem er fulgt med.

Op igennem 1900-tallet er der oprettet mere end 5000 internationale organisationer, der nu håndterer alle de mange små og store politiske, økonomiske og kulturelle spørgsmål, som kræver grænseoverskridende løsninger i en globaliseret verden. I alle de forskel-

lige internationale organisationer findes der administrative enheder, hvor embedsmænd indsamler information, formulerer analyser, faciliterer forhandlinger og implementerer de beslutninger, der bliver taget af medlemslandenes politiske repræsentanter. Dermed udfylder de en helt nødvendig og meget værdifuld funktion i international politik. Men samtidig repræsenterer de også – som kritikken af EU-systemet indikerer – en særlig uigennemsigtig og potentielt problematisk form for magt, fordi de ikke på samme måde som nationale administrative systemer er underlagt en systematisk og effektiv demokratisk kontrol.

I min forskningsgruppe arbejder vi med at spore de historiske rødder til denne nye form for magt. Det gør vi ved at udforske den første moderne internationale organisation, Folkeforbundet, der blev oprettet efter Første Verdenskrig.

Der er to grunde til, at vi har valgt at fokusere på Folkeforbundet. For det første var Folkeforbundet den første organisation, der ansatte 'internationale embedsmænd' – forstået som embedsmænd af mange forskellige nationaliteter (organisationens ca. 5000 ansatte kom fra mere end 40 forskellige medlemslande), der alle afsværgede loyaliteten over for deres hjemlande og sværgede troskab over for den nye organisation, når de blev ansat. For det andet er Folkeforbundet populært sagt 'alle internationale organisationers moder'. Med det mener vi, at organisationen arbejdede med en meget bred vifte af politikområder: fra kollektiv sikkerhed og nedrustning over økonomi og mindretalsbeskyttelse til humanitært arbejde og sygdomsbekæmpelse. Mange ansatte fortsatte deres arbejde inden for disse forskellige specialeområder i efterkrigstidens internationale organisationer, der i det hele taget trak tungt på de erfaringer, der var blevet opbygget i den første store internationale organisation. Derfor, kan man hævde, rummer Folkeforbundet forhistorien til alle de internationale organisationer (bl.a. FN, EU, NATO og OECD), der blev oprettet efter Anden Verdenskrig, og som stadig er aktive i dag.

I vores arbejde undersøger vi Folkeforbundet fra flere forskellige perspektiver. Vi arbejder dels med organisationen i et kvantitativt perspektiv og kortlægger de ansattes socio-kulturelle profil, karriermønstre og efterliv i efterkrigstidens internationale organisatio-

ner. Vi analyserer organisationens offentlige legitimeringsstrategier, dvs. deres forsøg på at oparbejde folkelig opbakning og legitimitet i medlemslandene, blandt andet gennem samarbejde med internationale NGO'er og nationale Folkeforbunds-foreninger. Og vi prøver at afdække, hvilke normer og idealer Folkeforbundet formulerede for, hvad en god international embedsmand er, og hvordan disse idealer blev omsat i praksis og fik betydning for internationale organisationer efter Anden Verdenskrig.

Et eksempel på, hvordan vi undersøger det sidstnævnte spørgsmål, er en undersøgelse, vi lige har gennemført, hvor vi har studeret retningslinjerne for og praksis i forbindelse med rekruttering og forfremmelser i organisationen med henblik på at afdække, hvilke kvaliteter, der blev værdsat og belønnet karrieremæssigt i organisationen.<sup>2</sup> For at forstå Folkeforbundets HR-strategi (som vi ville sige i dag) er det vigtigt at vide, at forbundet var en organisation, der var under konstant udvikling. Ved sin start i 1919 bestod Folkeforbundets samlede sekretariat af tre ansatte, der var huset i et baglokale i London. Ti år senere havde organisationen 700 medarbejdere, organisationen havde fået en række nye ansvarsområder og medlemslande, og den kæmpede med krav om besparelser og effektiviseringer i kølvandet på den økonomiske verdenskrise i 1929. De omskiftelige forhold, organisationen opererede under, afspejlede sig i en ansættelses- og forfremmelsespolitik, der i højere grad end datidens nationale embedsmandskulturer belønnede opfindsomme, selvstændige, fleksible og samarbejdsorienterede medarbejdere.

Undersøgelsen af et stort antal ansættelses-sager i organisationen har samtidig afsløret, hvor vigtig medarbejdernes nationale baggrund var. Selvom Folkeforbundet byggede på idéen om den neutrale, loyale internationale embedsmand, var der i realiteten en klar erkendelse af, at sekretariatets multinationale sammensætning var en afgørende kilde til organisationens magt og legitimitet. En multinational medarbejderstab kunne nemlig sikre, at organisationen agerede i samklang med medlemslandene, fordi de ansatte kunne skaffe løbende informationer om deres respektive regeringers holdninger og samtidig formidle og forklare Folkeforbundets dagsordener i deres hjemlande.

Denne dynamik var naturligvis af særlig vigtighed ift. de europæiske stormagter, ikke mindst Storbritannien, der havde den afgørende politiske og økonomiske indflydelse på organisationen. Derfor udviklede der sig hurtigt et system, hvor Storbritannien, Frankrig og Italien besatte de administrative topposter, mens antallet af ansatte fra mindre europæiske stater og oversøiske lande voksede, jo længere ned i organisationen man bevægede sig, og jo mere man fjernede sig fra de vigtige politiske spørgsmål og bevægede sig ind på organisationens tekniske arbejdsområder.

Idéen om medarbejdernes nationalitet som en selvstændig, meriterende kvalitet, som burde tages i betragtning, når de blev ansat, fandt sammen med andre vigtige ansættelsesprincipper vej ind i efterkrigstiden, da en af Folkeforbundets ledende embedsmænd, grækeren Thanassis Aghnides, kom til at lede FN's arbejde med at udvikle et kodeks for god international embedsmandskik. FN's *Standards of Conduct in the International Civil Service*, der var resultatet af dette arbejde, blev vedtaget i 1954 og implementeret i en lang række forskellige internationale organisationer.<sup>3</sup> De har været i kraft i stort set uændret form indtil 2001 og eksisterer stadig i en revideret form i dag.

<sup>1</sup> "Måling: Medier er for magtfulde", *Politiken*, 23.7.17.

<sup>2</sup> Karen Gram-Skjoldager og Haakon A. Ikonou: "The Construction of the League of Nations Secretariat. Formative Practices of Autonomy and Legitimacy in International Organisations", *International History Review*, 2018 (under udgivelse).

<sup>3</sup> International Civil Service Advisory Board: "Report on Standards of Conduct in the International Civil Service", United Nations, 1954.

Folkeforbundet var en mediebevindt organisation, der aktivt promoverede sine unge, afslappede og udadvendte embedsmænd og -kvinder. Her et fotografi fra Folkeforbundssekretariatets mandatsektion.

