

## *Korruptionens konjunkturer*

| METTE FRISK JENSEN: *Korruption og embedsetik. Danske embedsmænds korruption i perioden 1800-1866*, Syddansk Universitetsforlag, Odense 2013, 339 s., 325 kr.

Bureaukrati og bureaukratisering har fået et ufortjent dårligt ry, noget i retning af papirnusseri og pedanteri, men i et historisk perspektiv var bureaukratiseringsprocessen et stort fremskridt i forhold til det patrimoniale styres vilkårlighed og tilfældighed. Den sene danske enevælde var en bureaukratisk enevælde, der med sine formaliserede procedurer og regelbundne afgørelser lagde grunden til det moderne, embedsværk, der ifølge Transparencys årlige målinger har sikret Danmark en fornem placering som et af verdens mindst korrupte lande. Enevældens bureaukrati kunne således både overleve en sindssyg monark og Danmarks katastrofale nederlag i Napoleonskrigene med alle de følger, det fik.

Om dette handler Mette Frisk Jensens underholdende og grundige afhandling, *Korruption og embedsetik*, der på den måde indskriver sig i traditionen fra A.D. Jørgensens og Hans Jensens rehabilitering af den sene enevælde. Med forfatterens ord: „Der er en nøje sammenhæng mellem det danske styres syn på og ageren over for embedsstanden i 1800-tallet og udviklingen af en særlig dansk forvaltningsetik og praksis.“ Og videre: „(...) den moderne offentlige forvaltning har således med megen sandsynlighed rod i den historiske udvikling i 1800-tallet“ (s. 17). Denne kontinuitet er ligeledes blevet fremhævet af historikeren Tim Knudsen i hans gennemgang af ministerialsystemet i *Dansk Forvaltningshistorie*, hvor han peger på nogle historisk-institutionelle forudsætninger for udviklingen af en ukorrupt forvaltning: „Reformen [indførelsen af ministerialsystemet] var ikke et opgør med forvaltningens bureaukratiske principper og arbejdsmetoder. Blot et lag nede i de enkelte organer var det meste uændret“.<sup>1</sup> Den sene enevælde har ellers været Prügelknabe for 1800-tallets liberale og radikale historikere fra C.F. Allen til Marcus Rubin, der mest havde øje for stagnation og reaktion. I virkeligheden er vi meget langt fra Frederik 6.s „Vi alene vide“, der har tegnet det kritiske billede af den sene enevælde. Netop den situation, der affødte det berømte citat i 1835, er i øvrigt et sigende eksempel på, at kongen kom til kort over for modstandere inden for sit eget embedsapparat. Frederik 6. kom nemlig ikke igennem med sit ønske om en drastisk indskrænkning af trykkefriheden, men det berømte kongecitat er et eksempel på, hvordan en prægnant for-

<sup>1</sup> *Dansk forvaltningshistorie*, I, 2000, s. 533.

mulering kan have en langvarig virkningshistorie, selv om den er nok så tvivlsom.

På samme måde har Marcus Rubins beskrivelse af embedsværket under Frederik 6. som korrumpert og styrets holdning til korrruptionen som lemfældig vundet hævd.<sup>2</sup> Ifølge Rubin var der ved indgangen til 1800-tallet udviklet en forholdsvis ubestikkelig forvaltningskultur, men krigen, de ulykkelige pengeforhold og de dårlige efterkrigs-konjunkturer førte til en demoralisering af embedsstanden, der selv blev ramt hårdt på pengepungen. Først med indførelsen af de rådgivende stænder og tilblivelsen af en politisk offentlighed skulle forholdene ifølge Rubin have bedret sig. Rubins beskrivelse bunder ikke i nogen systematisk, empirisk undersøgelse af korrruptionens omfang, men hans fremstilling har været det hidtil eneste bud på en samlet gennemgang og analyse af korrruptionens historie i Danmark under enevælden. En række mere spektakulære sager foreligger spredt i administrations- og forvaltningshistoriske monografier og oversigtsværker, men deres primære fokus har været et andet end korrruptionen, og de trækker i ganske høj grad på Rubins eksempler. Med nærværende afhandling foreligger nu et samlet bud på korrruptionshistorien under Frederik 6., der som det første er baseret på systematiske empiriske undersøgelser af korrruptionens typer og omfang og ikke mindst statsmagtens reaktioner. Det gælder både sanktionerne mod de pågældende embedsmænd og de administrative og retslige forholdsregler, som enevælden traf for at bekæmpe embedsmisbrug. Formålet har været at levere et korrektiv til Rubins fremstilling af enevældens holdning til korrruptionen som præget af *laissez-faire* og overbærenhed. I stedet er det forfatterens konklusion, at „styret“, hvormed forfatteren sammenfatter kollegierne, kongen og domstolene, forfulgte misbrug viljefast og handlekraftigt, når det fik kendskab til dem: „Helt overordnet blev der ikke set igennem fingrene med embedsmændenes misbrug i perioden – hverken for embedsmændene øverst eller nederst i forvaltningshierarkiet“, konkluderer forfatteren (s. 269). På andre punkter kan hun dog følge Rubin, men herom senere.

Afhandlingen falder overordnet i tre dele. I første del (kap. 1-4) præsenteres teori og metode med en forskningsoversigt og en præsentation af den forvaltningshistoriske kontekst. I sin definition af korrruption tager forfatteren udgangspunkt i samtidens terminologi, selv om der også perspektiveres til nutidens opfattelse af begrebet. Samtidens opfattelse af korrruption defineres bredt som „misbrug af offentligt embede til privat økonomisk vinding“. Den definition overtager forfatteren, og den vil derfor også blive anvendt i det følgende, lad

<sup>2</sup> Marcus Rubin: *Frederik VI's Tid*, Kbh. 1895.

så være, at begrebet siden er blevet nok så elaboreret. Juridisk skelne- de man mellem tre typer af embedsmisbrug, nemlig bedrageri, mod- tagelse af skænk og gave samt falsk. Ved at bygge på samtidens juri- diske terminologi får forfatteren et analyseredskab til forståelsen af styrets behandling af sagerne og domstolenes praksis. Metodisk tages udgangspunkt i Webers bureaukratimodel, og udviklingen i den valgte periode måles i forhold til modellens kriterier for rationel bureau- kratisk forvaltning. Kronologisk tages afsæt i 1800-tallets første tiår, der jo ifølge Rubin skulle være kendetegnet af en demoralisering af embedsstanden, og der afsluttes med straffeloven af 1866. I sammen- hæng med nogle administrative stramninger og reformer i 1840'erne karakteriserer forfatteren denne udvikling som et „big bang“ i dansk forvaltningshistorie (s. 264).

Afhandlingens hovedfokus er lagt i anden del (kap. 5-7) på den em- piriske undersøgelse af en række udvalgte cases fra henholdsvis cen- tral- og lokalforvaltningen. Desuden et par sager fra hofadministra- tionen og tallotteriet, der også for de ansatte embedsmænd udgjorde en farlig fristelse. Empirien bygger på omfattende studier i rets- og forvaltningsarkiver, hvor forfatteren følger sagernes gang, fra de rej- ses til domfældelse og afsoning. Sagerne repræsenterer de tre typer af embedsmisbrug i datidens lovgivning, men langt de fleste drejede sig om bedrag i form af kasseangel, nemlig samtlige cases i lokaladmini- strationen og seks ud af elleve i central- og hofadministrationen. I sagerne fra lokalforvaltningen forklarer alle de berørte embedsmænd deres misbrug med faldende indtægter, mens der ikke kan påvises no- get mønster i tilståelserne fra centraladministrationens embedsmænd. De lokale embedsmænd var især aflønnet gennem sportler, og deres indkomster var derfor langt mere konjunkturfølsomme end i central- administrationen.

Selv om der naturligvis i de pågældende tilfælde vil være tale om en apologi, får man gennem embedsmændenes tilståelser et godt indblik i embedsværkets levevilkår og privatøkonomiske forhold fra de små fisk i bunden af hierarkiet til en hvalfisk som konferentsråd Christi- an Birch, der bedrog for over en million rbd., svarende til statens årlige indtægter fra Øresundstolden! Årsagen var det ulyksalige tallotteri, ludomanens evige drøm om at slippe ud af svikmøllen. Birch blev nat- urligvis dømt, men ikke strengere end småfiskene. Enevældens straf- felovgivning graduerede ikke efter bedrageriernes omfang og skelne- de heller ikke mellem embedsmændenes private økonomi og de of- fentlige midler, de forvaltede. Kunne de dække tabene, slap de med suspension eller afskedigelse, men næsten alle i Mette Frisk Jensens materiale var for langt ude til at kunne benytte denne kattelem. Det var statslig kassetænkning, så det klodsede, men den afspejlede også

det feudale godssystem, hvor godsejerne varetog væsentlige offentlige funktioner for statsmagten i forhold til deres fæstebønder, herunder også inddrivelsen af skatter. Man stod derfor i et vadeded mellem gammel og nyt, og først med straffelovene 1840 og 1866 blev der sat vandtætte skotter mellem private og offentlige midler.

Forfatterens gennemgang af de valgte cases med de mange menneskelige tragedier forekommer overbevisende og dokumenterer det store social- og mentalitetshistorisk potentiale, der ligger i retsarkiverne. Opsporingen af sagerne bygger derimod på den trykte litteratur, både samtidige og nyere opslagsværker. Sagerne er udvalgt på grundlag af i alt 203 sager fra perioden 1736 til 1936, som forfatteren har opsporet. Undervejs er udfoldet megen heuristisk snilde, men forfatterens udgangspunkt i den trykte litteratur er ikke uden kildekritiske faldgruber. Materialet indeholder selvsagt kun de tilfælde af korrupsion, der blev en sag og derfor har fundet vej til litteraturen. Hovedkilden er de mange tusinde biografier i Hjorth-Nielsens og Falk-Jensens opslagsværk om de juridiske og statsvidenskabelige kandidater udgået fra Københavns Universitet 1736-1936. Derved slipper alle de underordnede embedsmænd uden juridisk uddannelse gennem nettet, men det er søgt afhjulpet ved en gennemgang af bl.a. post- og toldtaten. Resultatet foreligger i bilag 1, „Embedsmænd med væsentlige uregelmæssigheder i embedet 1736-1936“ med en oversigt og kort biografi over de 203 opsporede sager fra perioden, den første fra 1738 og den sidste fra 1919. Årene fra 1919 til 1936 har åbenbart været lykkelige år for dansk forvaltning uden et eneste tilfælde af „væsentlige uregelmæssigheder“! Udviklingen har forfatteren sammenfattet i figuren, „Samlet oversigt over embedsmænd med væsentlige uregelmæssigheder i embedet i perioden 1740-1930“, fordelt over tiår (s. 48). Figuren viser en væsentlig stigning i korrupsionen i 1810'erne og 1820'erne i forhold til de foregående og efterfølgende tiår. På det punkt kan forfatteren altså tilslutte sig Rubins tese om en stigning som følge af krigsårenes demoralisering af embedsstanden og de ulykkelige pengeforhold. Figuren passer således rigtig godt med forfatterens (og Rubins) tese om sammenhængen mellem korrupsion og konjunkturer; alt for godt, vil denne anmelder mene.

Meget i det fremlagte materiale taler ganske vist for denne antagelse, bl.a. embedsmændenes notorisk forringede indkomster og egne forklaringer, men forfatteren har ikke medtænkt, at kancelliet samtidig tog initiativ til en øget kontrol af lokalforvaltningen, og det er hovedsagelig fra det tidspunkt, at stigningen kan påvises. Fra 1819 og frem til 1830 satte styret nemlig ind med embedsrejser i provinsen. Forfatteren anfører selv, at embedsrejserne førte til mange afsløringer af utro embedsmænd (s. 206). Den antagelse ligger derfor lige for, at

disse embedsrejser i høj grad har medvirket til den viste stigning i korruptionen i de to tiår, uden at det nødvendigvis afspejler en tilsvarende stigning i det samlede korruptionsniveau. At der simpelt hen blev opdaget og rejst et større antal sager. Selv om der i afhandlingen er afstået fra en systematisk gennemgang af indberetningerne fra embedsrejserne, omtaler forfatteren selv en del sager, som rejstes i kølvandet på dem, og en sammenligning med den biografiske oversigt i bilag 1 afslører mange gengangere. Ifølge figuren (s. 48) blev der i tiåret 1811-1820 rejst knap 25 sager mod lokale embedsmænd, og hvis man indskrænker antallet til kongeriget bliver det til godt en snes, hvoraf over halvdelen kan tidsfæstes til tiårets sidste to år 1819-1820, altså samtidig med at embedsrejserne satte ind. Analogt hermed kunne det fald i sager, som ifølge forfatterens beregninger satte ind efter 1830, hænge sammen med, at den sidste embedsrejse foregik i 1830. Vil man være kætter, og det skal man jo være i sådanne tilfælde, kunne man i stedet argumentere for, at der med ophøret af embedsrejserne simpelt hen blev *opdaget* færre sager.

Forfatteren er alt for kyndig til ikke at være opmærksom på de her rejste kildekritiske problemer: „Undersøgelsen siger således ikke noget om det, der kan betegnes som det „totale korruptionsniveau“, men alene noget om de sager, der blev opdaget“, og videre: „Der findes formentlig en lang række sager blandt embedsmændene, som blot ikke er indfanget via det anvendte materiale“ (s. 37, 44). Så sandt, som det er sagt, og det bør også inddrages i vurderingen af afhandlingens hovedtese, nemlig at statsmagten satte konsekvent og prompte ind over for misbrug, når den fik nys om dem. Det er ellers en af afhandlingens veldokumenterede teser, at administrationen og datidens lovgivning anlagde en såre pragmatisk holdning over for embedsmændenes kassemangel, hvis der var mulighed for at få pengene hjem ad anden vej. Det forekommer derfor nærliggende at antage, at kancelliet i sådanne situationer kunne se gennem fingre med nogle af de misbrug, der blev konstateret, men disse tilfælde vil jo ikke fremgå af forfatterens materiale. I hvilket omfang, eller om det overhovedet fandt sted, kan vi jo ikke vide, men det kunne være afdækket af en systematisk gennemgang af indberetningerne fra embedsrejserne eller stikprøver fra lokale retskredse. Forfatteren anfører selv forskningsøkonomiske og tidsmæssige grunde for dette fravalg. Fair nok, men det kunne mane til lidt mere ydmyghed i tesaerne.

Hvad materialet derfor først og fremmest kan bruges til, er kortlægningen af de forskellige former for embedsmisbrug og deres sanktioner og mere overordnet, de administrative og juridiske tiltag i kølvandet på dem. Det er jo også på det punkt, at forfatteren ønsker at korrigere Marcus Rubins tese om enevældens lemfældige holdning til

embedsmisbrug. Den generalisering kan i al fald siges at have fået et grundskud med den foreliggende afhandling om end ikke helt så kategorisk, som hævdet af forfatteren. I virkeligheden taler Rubins eget materiale også mod hans tese. Rubin bygger nemlig lige som Mette Frisk Jensen på de tilfælde, som blev til „sager“, altså hvor der blev grebet ind. Han gengiver oven i købet loyalt statsmagtens forsøg på at begrænse misbruget og kan endda strække sig så vidt, at han trods alt ser Frederik 6.s tid som et fremskridt, men naturligvis af helt andre grunde end Mette Frisk Jensen:

Vi anse det kort sagt for rimeligt, at trods alt det, vi nu kende til Frederik 6.s Embedsstand og dennes Embedsforvaltning, har Tiden været i Fremskridt (...) vi tro, at vort Kendskab til hin tids Forbrydelser ikke mindst skyldes netop denne Følelse selv, at ikke Alt mere kunde gaa paa bedste Beskub, at man ved selv at publicere forskelligt derom – om end kun sparsomt og i særlige Tilfælde – vilde vise, at man var vaagen, og at Lov og Ret til syvende og sidst var til for at overholdes ogsaa af de Store i Landet.<sup>3</sup>

Rubin tillægger altså den offentlige mening æren, mens kongen og styret nærmest ses som en kilde til embedsstandens demoralisering:

Men det uheldigste ved det Hele var selvfølgelig, at det var den kongelige Familie, Hoffet, de høje Dignitarer og de Adelige, der tog Løvens Part.<sup>4</sup>

Som sagt ikke et overraskende synspunkt for datidens kritiske syn på enevælden, men Rubin har dog fat i den lange ende, når han peger på nepotismen inden for embedsværket. Den spores ikke i de sager, som Mette Frisk Jensen har fundet i sit materiale, og hun slutter *e silentio*, at nepotisme ikke blev betragtet som strafbart, selv om den omtales i en paragraf i Danske Lov (s. 27). Om det skulle være tilfældet, mangler denne anmelder forudsætninger for at vurdere, men meget taler for forfatterens antagelse, for nepotismen var simpelt hen en integreret del af datidens stands- og rangsamfund. Man holdt hånden over sine egne, og det gjaldt naturligvis også embedsværket. Selv om høj og lav blev idømt den lovbestemte straf eller i analogi hermed såkaldt arbitrære straffe, var der jo andre måder. I stænderforsamlingerne kritiserede man de begunstigelser, som blev „de galante Fanger“ til del, og berettigelsen af den kritik dokumenteres overbevisende i Mette Frisk

<sup>3</sup> Rubin, s. 272.

<sup>4</sup> Rubin, s. 285.



Jensens afhandling. Det var almindelig kutyme, at folk højt oppe i systemet blev hensat i Kastellet under lempelige forhold, mens de øvrige måtte afsone i de almindelige straffeanstalter. Konferentsråd Christian Birch kunne således afsone i Kastellet med egne møbler, hvor han kunne bevæge sig frit omkring og modtage daglige besøg af familie og venner, mens to teenagere nederst i systemet blev dømt til arbejde i tugthuset på livstid, ganske vist for falsk, der takseredes højere. Der var nu en gang forskel på en konferentsråd højt oppe og en kammer skriver og volontør langt nede, men de to slap dog for at få hånden hugget af. Yderligere kan nævnes, at de højere embedsmænd blev undersøgt og dømt ved særlige kommissionsdomstole, hvorved man slap for en offentliggørelse af penible detaljer, mens de lavere blev dømt ved de ordinære domstole uden sådanne særlige diskretionshensyn.

I sin analyse af årsagerne til denne også i samtiden iøjnefaldende forskelsbehandling peger Mette Frisk Jensen på en kombination af hensynet til de pågældende embedsmænd og til enevældens prestige, men mener, og utvivlsomt med rette, at det sidste overordnede hensyn vejede tungest. Styret kunne jo ikke have interesse i, at de store sprækker i forvaltningen blev afsløret, eller at kongens højt betroede mænd blev udstillet for offentligheden med alle deres hundekunster. Lige så lidt kunne man forestille sig, at standspersoner, der måske oven i købet havde siddet med ved kongens bord, skulle afsone sammen med de gemene og dele vilkår med dem. I virkeligheden kan der ikke skelnes analytisk mellem de to „hensyn“, embedsmanden eller statsmagten. De var ikke alternativer, men komplementære. Ikke blot enevælden som styreform stod på spil, men legitimeringen af hele den stands- og rangopdelte samfundsorden. I mangel af bedre kunne man tale om en systembettinget nepotisme som et led i datidens *damage control*, og den var utvivlsomt den egentlige årsag til forskelsbehandlingen af de korrupte embedsmænd.

I afhandlingens tredje og sidste del (kap. 8 samt konklusion) opsummeres resultaterne, og udviklingen vurderes i forhold til Webers kategorier for bureaukratisk forvaltning. Den formaliserede sagsbehandling og professionaliseringen af embedsværket var allerede på plads ved indgangen til 1800-tallet, sådan da, men forfatterens undersøgelser har afdækket nogle „huller“, som muliggjorde misbrugene. Blandt disse kan nævnes sammenblandingen af private og offentlige midler, det konjunkturfølsomme sportelsystem og fraværet af regelmæssig kontrol og revision. I løbet af 1800-tallet blev disse huller udfyldt af en række administrative og lovgivningsmæssige reformer, der tilsammen medvirkede til, at forvaltningen tilnærmede sig Webers idealtype, eller hvad forfatteren karakteriserer som et „big bang“ i den danske forvaltningshistorie (s. 264ff.).

Det er store ord, men Mette Frisk Jensen har overbevisende dokumenteret, at den sene enevælde arbejdede hen imod det mål. Med sine omhyggelige arkivstudier, sin problembevidsthed og sit høje ambitionsniveau foreligger nu et uomgængelig bidrag til dansk forvaltningshistorie. Afhandlingen indbyder til videre forskning på områder, hvor Mette Frisk Jensens empiri ikke er nået ind, og forfatteren peger selv generøst på sådanne områder, som har ligget uden for hendes fokus. Fremstillingen bogstavelig talt strutter af fortælleglæde og af forfatterens pædagogiske ildhu for at formidle sit stof. Her gås der både med livrem og seler, så læseren ikke lades i tvivl om pointerne. Bogen er en revideret udgave af Mette Frisk Jensens ph.d.-afhandling med samme titel, og en nænsom stramning kunne nok være foretaget uden skade for forståelsen. Til sidst det obligate hjertesuk fra småtingsafdelingen. Det hedder „hjemle“, ikke „hjelme“.

*Niels Clemmensen*