

Korruption: Før det går (helt) galt

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

Korruption er en udfordring i alle lande, også i Danmark. Den store udfordring er, at der ikke er en samlet systematisk viden om, hvordan problemet ser ud i en dansk kontekst, og derfor har vi begrænset mulighed for at sige noget helt konkret om korruptions kontekstuelle karakteristik, når det udfoldes. Det kræver viden og indsigt om, hvordan korruption fungerer, hvordan den udfoldes – i krydsfeltet mellem det legale og moralske – og hvilke konsekvenser det har på individer, institutioner og samfund for at kunne identificere, forhindre og forebygge korruption. Artiklen søger at forklare den manglende opmærksomhed og indsigt om korruption gennem en teoretisk forståelse af fænomenet og giver en række anbefalinger til, hvordan vi kan imødegå og forebygge korruption i fremtiden.

I årevis har Danmarks position som værende blandt de allermindst korrupte på globale korruptionsindekser givet en forståelse af, at korruption ikke eksisterer. Nu har en række sager om hvidvaskning, bestikkelse og nepotisme, samt flere tilfælde af embedsmisbrug af offentlige midler bl.a. i forsvaret og kommunerne, vist en anden virkelighed, der slet ikke stemmer overens med vores selvforståelse.

Men som ethvert andet kriminologisk fænomen, så rejser spørgsmålet sig, om flere sager opklares/opdages, fordi vi er blevet mere opmærksomme på problemet? Eller om det, at flere sager afsløres, skyldes en større opmærksomhed og forståelse af problemets omfang fra samfundet? Uanset hvor (u)bekymret man har lyst til at være, så berører eksistensen af korruption kernefortællingen om Danmark som et særligt tillidsfuldt, transparent og ærligt samfund, og hvor tilliden til institutionerne er stærk.

Denne fortælling følger den dominerende tilgang til korruption, der konceptualiserer stat og politisk orden som et fællesskab af sammenhængskraft, skadet af undergravende kræfter og interesser (Philip, 2015: 20). Ambitionen er at udbrede kendskabet til og forståelsen af korruption ved at se på de handlinger, folk klassificerer som korrupte og identificere de rammer, hvori de tager deres valg, og derigennem belyse motivationen for den korrupte handling (Philip, 2015: 24).

Det kræver en opmærksomhed på de former, som korruption tager i en given kontekst, hvis vi skal tænke konstruktivt over, hvordan vi kan forklare, forhindre og forebygge problemet (Philip, 2015: 27). Det er på denne baggrund, at jeg vil analysere, hvordan vi kan forstå fænomenets omfang og karakter i Danmark.



**MORTEN KOCH
ANDERSEN**

Forsker ved Center for
Global Kriminologi

De mest kendte sager:

Hærchefens nepotistiske ansættelse, svindel med offentlige midler i Socialstyrelsen, svindel i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, ATEA-sagen, misbrug af forskningsmidler på Rigshospitalet, Carlsbergs problemer med samarbejdspartner i Indien og Mærskks problemer med en agent i Brasilien, hvidvaskningssagen i Danske Bank og mange flere. For eksempel bliver der nu indberettet så mange sager om bekymrende transaktioner fra bankerne, at myndighederne ikke kan undersøge dem alle.

I denne sammenhæng er det interessant, at vi i en dansk kontekst ikke har et overblik over korruptionens omfang i et historisk perspektiv. Vi har ikke engang et overblik over de seneste 10 år, hvor der er kommet en række sager frem i offentligheden. Fra de få studier, der er på området, ved vi, at korruptionen er relativt lav i Danmark, men vi har intet overblik over antallet af sager i den offentlige og slet ikke i den private sektor.¹ Vi ved derfor meget lidt om, hvordan korruptionen udvikler sig over tid. Derfor har vi svært ved at vide, i) hvor problemerne opstår – og i hvilke sektorer, ii) hvorfor de opstår – og under hvilke institutionelle rammer, og iii) hvordan de opstår, dvs. motivationsgrundene for handlingerne.

Det er en gammel kendt sandhed, at Danmark altid ligger i toppen af Transparency International Perception Index. Men bag ved denne position gemmer sig en lang række spørgsmål, som er ubesvaret. Placeringen gør måske, at vi ikke udfordrer fænomenet. Det går meget godt herhjemme, synes holdningen at være. Man kunne spekulere i, om den manglende forståelse af fænomenet skyldes en begrænset indsigt i sidste 20-30 års korruptionsforskning og internationale diskussioner om definitioner?

I det følgende vil jeg derfor give et indblik i forskellige definitioner og tilgange til korruption. Jeg vil se på dansk forskning med fokus på tillid og dets mulige betydning som begrænsende faktor for korrupte handlinger. Og jeg vil give et bud på, hvordan vi kan forstå tillid som begreb for forebyggelse.

Definitioner og deres betydning som forståelsesramme

Korruption er en betegnelse, der dækker over en række handlinger, der oftest omhandler betroet ansvar. Korruption er således på samme tid en populær fællesbetegnelse og et generisk politiseret ord, som omfavner de handlinger, der foretages i gråzonerne mellem det moralske/umoralske og det lovlige/ulovlige. En handling kan være ulovlig, men moralsk accepteret – fx sort arbejde, og en lovlig handling kan være moralsk forkastelig – fx skatteundgåelse.²

Åbningsartiklen i Routledge Handbook on Political Corruption af Paul M. Heywood identificerer to udfordringer i korruptionsforskningen, nemlig at

de fleste analyser tager staten som udgangspunkt, og at korruption overordnet set bliver anset som et problem i den offentlige sektor. Han konkluderer, at vores forståelse af korruption som socialt og politisk fænomen er begrænset af den data, vi har, og de konceptuelle tilgange, vi anvender i vore analyser af problemet (Heywood, 2015: 11). Det er her, at definitioner spiller en helt central rolle for, hvordan korruption kan tilgås, analyseres og forstås.

Definitioner er vigtige, fordi de sætter en ramme om og begrebsliggør et fænomen, hvorigennem vi kan italesætte og forstå verden. Definitioner gør, vi kan handle systematisk på tværs af situationer og kontekster. Der er heldigvis en bred vifte af tilgange – forskellige linser – som er til rådighed for at forstå korruptionens karakter, omfang og betydning.

Først og fremmest har korruption sin egen konvention i det internationale system; The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC).^{3,4} Konventionen opererer ikke med en fast definition, men tager udgangspunkt i en række praksisser; bestikkelse, smørelse, underslæb, nepotisme mm. Konventionen lægger vægt på, at korruption skal analyseres og adresseres med udgangspunkt i den konkrete kontekst, hvori den foregår.

Korruption er et dynamisk fænomen, der udvikler sig i takt med lovgivning, politiske beslutninger og sociale forandringer. Det er derfor nødvendigt for beslutningstagere og de retlige institutioner at følge den nationale udvikling, sådan at de retmæssige rammer begrænser dets udfoldelse og udbredelse, både gennem kriminalisering, håndhævelse og afskrækkelse, samt gennem forebyggelse og uddannelse.

Dette ansvar er i mange landet givet til anti-korruptionsinstitutioner, hvor UNCAC-tilgangen ofte indgår i deres mandat. Institutionerne er ofte todelt med ansvar for både forebyggelse og uddannelse og indeholder en undersøgelses- og anklagemyndighed, der dækker både den offentlige og private sektor.

I Danmark har vi primært fokuseret på kriminalitetsaspektet, og domstolene er konsekvente i korruptionssager. Vi har dog ikke en institution med ansvar for forebyggelse. Udfordringen herhjemme er derfor ikke det strafferetlige, men derimod at identificere og definere handlinger som korrupte som et led i forebyggelse, når de udfoldes i krydsfeltet mellem det legale og moralske. Det kræver analytiske redskaber.

Internationale definitioner på korruption

Vi kender alle til Transparency Internationals (TI) definition; misbrug af betroet magt for egen vindings skyld. Denne definition har gennem tiden primært været brugt til at forstå offentligt ansattes handlinger, f.eks. bestikkelse. Det illustreres meget simpelt med udvekslingen af penge for en kontrakt.

Kort sagt er korrupsion set som en handling mellem to aktører, hvor den ene er aktiv og den anden passiv. Om end der indgår to aktører, så er fokus på modtageren, der bryder loven og det betroede ansvar som myndighedsperson. Netop funktionen som myndighedsperson med ansvar for borgernes og dermed skatteydernes fælles ressourcer gør, at disse handlinger ikke kun vurderes ud fra et legalt, men også et moralsk perspektiv. Der forventes en stærk moral blandt offentligt ansatte, der kan stå imod korrupsionens tillokkende karakter.

Korrupsion er derfor noget, som foregår mellem ligestillede individer, og hvor begge parter belønnes, dvs. de kan motiveres til korrupsion. TI operere, med tre niveauer af korrupsion: simpel (petty), grov (grand) og politisk (political), som hver især forsøger at forklare betydningen og alvorligheden af den korrupte handling.

Verdensbanken ser korrupsion på samme måde i deres arbejdsdefinition; abuse of public office for private gain. Tilgangen tager udgangspunkt i de offentlige institutioner, men inkluderer private aktører. Den har dog svært ved at inkorporere de former, som autoritet kan tage i feltet mellem det formelle og det uformelle, f.eks. informel styring i områder uden for statens kontrol (Jensen et al., 2017).

Denne ordlyd illustrerer, hvor korrupsion foregår, og hvem den kunne involvere, men som analytisk redskab sætter det grænser for vores forståelse af korrupsionens karakter, der sjældent kan ses som en enkeltstående begivenhed, men derimod er indlejret i sociale og institutionelle relationer.

Karakteren af den korrupte handling har betydning for konsekvensen i samfundet: "Bribing a police man or judge is of different significance than bribing an employee of a private organization" (Kurer, 2015: 32). Med andre ord så er det ikke kun selve handlingens legale og moralske karakter og motivationen for de involveredes handlinger, som har betydning.

Lokaliteten og positionen af de involverede personer er centrale for at forstå konsekvenserne, da de også omfatter politiske processer og/eller foregår i politisk styrede institutioner. Man kan sige, at det er to normative registre, som handlingerne vurderes i – det private og det offentlige. Et praktisk eksempel er gaver. I det private er gaver en accepteret del af arbejdskulturen, men i det offentlige er det stærkt reguleret, både legalt og moralsk.

Hvor Kurer viser, at korrupsionens konsekvenser er forskellige, alt efter hvor den foregår, og hvem den involverer, så forsøger Philips definition at inkludere den brede offentlighed, der oftest er mest påvirket af korrupte handlinger og systemer: "Where a public official violates the rules and/or the norms of office, to the detriment of the interests of the public who is designated beneficiary of that office, to benefit themselves and a third party, who rewards or otherwise incentivises the former to gain access to goods and services they would not otherwise obtain." (Philp, 2015: 22).

Denne definition åbner op for, hvordan korrupsion påvirker borgere, institutioner og samfund, og ser på, hvorledes handlingerne og konsekvenserne på tværs af samfundslag indgår i den kontekstuelle forståelse af korrupsion som et socialt og politisk fænomen.

Dette bringer os til Heidenheimers velkendte distinktion mellem hvid, grå og sort korrupsion: "One which is accepted and tolerated, its opposite which is widely rejected and criticized, and intermediate forms which elicit different responses from different groups" (Heywood, 1997: 424). Det er et forsøg på at indramme de kontekstuelle og lokalt situerede forståelser og praksisser i krydsfeltet mellem det legale og det moralske.

Denne definition er åben for, hvordan korrupsion folder sig ud, og hvordan folk reagerer på den. Den tager udgangspunkt i konteksten og lader de sociale og politiske rammer for situationen bestemme forståelsen af og reaktionen på handlingerne.

Netop konteksten, hvori korrupsionen udfoldes, er Alatas typologi opmærksom på. Hans definition af korrupsion er: "Abuse of trust for private gain". Den ligner andre definitioner, men han kvalificerer sin tilgang ved at se på motivationen bag handlingen. Han introducerer en distinktion mellem "transactive" (udvekslende) og "extortive" (afpressende) korrupsion (Alatas, 1991).

Den udvekslende korrupsion foregår mellem aktører – en giver og en modtager – der indgår i et transaktionelt forhold til begges fordel. Begge aktører får en (uretfærdig og/eller ulovlig) fordel af udvekslingen på bekostning af andre, der ikke er indgået i relationen.

Den afpressende korrupsion omhandler tvang, trusler eller magt. I den afpressende korrupsion er der indlejret en defensiv korrupt handling, hvor givveren forsøger at undgå at blive udsat for et overgreb på dem selv eller andre personer, der står dem nær. Det gør de ved at betale eller udfører, andre ikke-monetære tjenester f.eks. give adgang til information eller personer, fremskynde sager, udføre seksuelle handlinger (sextortion) mm.

Endvidere opererer Alatas med fire typologier: "Investive" korrupsion, som involverer en betaling uden direkte forbindelse til et umiddelbart resultat, men i forventning om en fremtidig fordel. "Nepotistisk" korrupsion, som på forskellige måder favoriserer personer i ens netværk, omgangskreds eller familie. "Autogenic" korrupsion, hvor en person søger fordel af sin position og indsigt i fremtidige beslutninger. Og til sidst har vi "supportive" (understøttende) korrupsion, som er handlinger, der opretholder eller understøtter eksisterende korrupsion f.eks. gennem nepotistiske eller politiske netværk.

Denne typologi indfanger den mangesidede karakter af korrupsion. Den viser, at korrupsion ikke altid kan anskues som en intentionel og spekulativ handling med det formål at opnå en fremtidsorienteret fordel eller mulighed. Desværre er en stor del af verdens befolkning mere optaget af at minimere risiko,

løse problemer og sikre deres sikkerhed gennem korrupte handlinger, end de proaktivt arbejder for at opnå (im)materielle fordele (Andersen, 2018).

Motivationen for korrupte handlinger er også fundamentet og udgangspunktet for Andersens (2019) definition af korruption, der er delt i fire analytiske komponenter;

i) Routine behaviors (rutine handlinger) – hvor korruption er en del af gentagne rutinerede handlinger f.eks. i udførelsen af administrativt arbejde f.eks. ved udstedelse af pas og andre dokumenter, hvor ekstra betaling for at levere en specifik service er normalt.

ii) Precautionary behaviors (forbeholdende/forebyggende handlinger) – hvor personer udfører handlinger for at undgå problemer, f.eks. når personer forsøger at betale politiet for ikke at få bøder eller blive arresteret, eller når personer i institutioner, hvor korruption er systematisk, påvirkes af private eller politiske interesser, og dermed udfører korrupte handlinger for ikke at få problemer.

iii) Advantageous behaviors (fordelagtige/oppportunistiske handlinger) – hvor personer udnytter deres position og relationer til at opnå fordele. Det er en kombination af en given positions indlejrede viden, adgang til information og beslutningskompetencer og de relationer, individet måtte have gennem sit personlige netværk, f.eks. familie, venner, uddannelse, parti-politik og uddannelsessted mm.

iv) Rapaciously behaviors (grådige handlinger) – hvor individer aktivt søger situationer, positioner og relationer for at sikre fordele og muligheder, og når folk søger positioner i institutioner karakteriseret af systematisk korruption. For eksempel er toldvæsenet i mange lande kendt for at være et profitabelt arbejde pga. korruptionsmulighederne, og i visse tilfælde betaler folk for at få arbejdet. Eller det kan være politikere, der aktivt søger kontraktforhandlinger med den private sektor om indkøb af services, varer og salg af nationale ressourcer, med forventning om monetære fordele – såkaldte ”kickbacks”.

Det centrale i denne definition er dets fokus på motivationen for den korrupte handling, hvor hvert skridt mellem typologierne er en overgang fra det ordinære og næsten ubemærkede til det spekulativt intentionelle.

Som det fremgår af det ovenstående, så guider valget af definition ikke kun vores opmærksomhed mod specifikke handlinger og deres individuelle, sociale, institutionelle og samfundsmæssige konsekvenser, men også mod hvad vi ved om korruption, herunder hvor det foregår, og hvordan det udfoldes. Dette har betydning for det, vi identificerer som en lovmæssig og normativ overtrædelse, og retter vores opmærksomhed mod, hvordan vi kan forebygge korruption.

Dansk forskning og vores forståelsesramme

Mette Frisk Jensen har skrevet om, hvordan enevælden og introduktionen af et embedsværk baseret på evner og kapacitet, fra tiden omkring 1600 og op til 1849, positivt påvirkede korrupsionens udvikling i Danmark. En udvikling, der blev sat i gang på baggrund af en række militære nederlag, der påvirkede statens finansiering og udfordrede dets eksistens. Det lagde grundstenene ikke kun for merit og fagligt baseret bureaukrati og håndtering af statens finanser, men også for opbygning af bred tillid til institutionerne (Frisk Jensen, 2013; 2014).

Man kan sige, at det var en stram styring fra kongen, der både straffede overtrædelser og gav konkrete incitament, f.eks. i form af en passende løn og pension, der tilskyndede til professionel udførelse af rollen som embedsperson, fremfor at udnytte positionen til umiddelbare fordele. Med et tidsvarende ord, kan man sige, at der var politisk vilje til at ændre systemet i praksis, men også gennem nye regler og love for embedsværkets rolle i relation til staten (kongen) og borgeren. Resultatet var, at korrupsion blev begrænset, og tilliden blev opbygget, hvilket stadig i dag virker som en begrænsende faktor for korrupsion.

En række studier af forholdet mellem korrupsion og tillid forsøger at forstå sammenhængen og interaktionen mellem de to begreber i Danmark, og hvorledes tillid muligvis kan bruges som et instrument til at forandre samfund og reducere korrupsion mere generelt (Graeff og Tinggaard Svendsen, 2013; Scott et al., 2014). Der er også en række analyser af, hvordan tillid og social kapital spiller en rolle for staters økonomiske udvikling, i et forsøg på at undersøge de kausale sammenhænge mellem tillid og niveauer af korrupsion (Graeff og Tinggaard Svendsen, 2013; Serritzlew et al., 2014). Og der er en række analyser af tillid og dets mulige indflydelse og påvirkning på administrativ praksis (Bjørnskov, 2010; 2011).

Det centrale for disse analyser er fokus på betydningen af tillid og normer, ofte med et udgangspunkt i en social kapital orienteret tilgang. De viser, hvorledes tillid påvirker og påvirkes af korrupte handlinger, og at normer er centrale for forståelsen af korrupsionens kontekstuelle udfoldelse.

Tillid som analytisk og forebyggende begreb

Korrupte handlinger fortæller os således om samfundets normer og grænsefladerne mellem det accepterede og det forkastelige (Muir & Gupta, 2018; Parry & Bloch, 1989; Pardo, 2004). Det har derfor en særlig kontekstuel karakter. Lande plaget af korrupsion og mistillid til stat og politikere karakteriseres systematisk som korrupte, dvs. det kan identificeres på alle niveauer i samfundet.

I en dansk konteksten er der ikke stor erfaring med eller indsigt i korrupsion. Vi ser hverken brug af netværk i jobsøgning eller sort arbejde som ”rigtigt” ulovligt eller moralsk forkasteligt. Så på lige fod med andre lande i verden er en dansk korrupsion handling og motivationen for at indgå i dem bestemt af konteksten, hvori de udfoldes.

Rothstein (2011) har analyseret, hvordan samfund plaget af systematisk korrupsion – dvs. hvor korrupsion handlinger er dybt indlejret i institutionerne og dominerer distribution, tilstedeværelse og allokering af services og beslutningsprocesser – oplever en kollektiv barriere for forandring, kaldet ”collective action problem”.

Observationen er, at borgerne ikke har noget incitament til at handle anderledes – ikke deltage i korrupsion – før alle andre også gør det. Ikke at deltage i korrupsion handlinger i et korrupsion system resulterer i, at individet ikke får del i ressourcer eller services. Det kollektive problem er, at alle skal ændre praksis på samme tid for at forandre systemets praksis og samfundets normer (Persson et al., 2012).

Det betyder ikke, at alle er korrupsion, men at der er tilpas mange i samfundet på centrale positioner, der er korrupsion. Omvendt kan det siges, at i ikke-korrupsion samfund, så virker tillid som et normativt værn mod korrupsion handlinger, der begrænser erfaring med og viden om, hvordan korrupsion udføres i praksis, som igen forstærker holdningen til korrupsion.

Om end systematisk korrupsion er langt fra en dansk kontekst, så viser det betydningen af normer for, hvordan korrupsion udfoldes, og hvordan handlinger vurderes som forkastelige eller accepterede inden for spektret mellem det moralske og legale.

Det retter opmærksomheden mod samspillet mellem kollektive handlinger og sociale normer i krydsfeltet mellem empiriske forventninger (det vi forventer andre gør) og normative forventninger (det, vi tror, at andre forventer, vi gør). Det åbner en måde at analysere, hvordan deskriptive normer (der giver information om, hvordan fleste folk handler i en given situation) og forordnende (injunctive) normer (der giver information om, hvorvidt en specifik handling er accepteret/korrekt/etisk) påvirker praksis (Bicchieri og Xiao, 2009; Köbis et al., 2015), og hvordan de enkelte handlinger defineres som korrupsion eller ej – i krydsfeltet mellem det (u)lovlige og det (u)moralske.

Denne tilgang giver os et andet perspektiv på de bagvedliggende motivationer for de korrupsion handlinger, som vi ser, og det giver os en måde, hvorpå vi kan adressere tillid som et aktivt og handlingsorienteret socialt og politisk fænomen og ikke kun som en normativ karakteristik af individuelle holdninger og relationer mellem folk og institutioner.

Tillid kan derfor ses som et flersidigt begreb, der kan bruges til at analysere udfoldelsen af korrupsion i en specifik situation og kontekst og som en præ-

ventiv mekanisme. Det kan kvalificere vores forståelse af handlinger i spændingsfeltet mellem det moralske og legale, hvor tillid ofte fungerer som en usagt underliggende modsætning til korrupsion.

Det er bl.a. den underliggende tone i Philips konstatering af, at der er visse korrupte handlinger, der vurderes at have større konsekvenser end andre, netop fordi karakteren og lokaliteten for handlingen indeholder et svigt af den givne positions betroede ansvar over for kollektivet – befolkningen og skatteyderne.

Man kan derfor opdele tillid i tre niveauer for at forstå den korrupte handling, dets udfoldelsesrum og konsekvenserne for individ, institution og samfund. Denne opdeling er inspireret af Putnams analyser af tillid (trust) og hans basale argument om, at tillid er noget, man har med sig fra sin opdragelse, og noget, som bliver skabt gennem horisontale sociale relationer, og at disse påvirker vores tillid til politikere, regeringsførelse mm. (Putnam, 2000; Unslaner, 2010).

De tre niveauer er personlig tillid, institutionel tillid og politisk tillid, hvor hvert niveau indeholder moralske og lovmæssige relationer borgerne imellem, borger til institution, og borger til kollektivet som et politisk fælles projekt.

Personlig tillid indeholder både normative og empiriske forventninger i vores måde at handle overfor og i samspil med andre borgere i samfundet. Begge typer af forventninger er baseret på oplevede og overførte erfaringer om, hvordan folk handler og reagerer i et givent samfund, og hvordan de burde handle i en given situation.

Institutionel tillid er baseret på de indlejrede deskriptive normer for handling i institutionerne, hvor der forventes forudsigelighed i processerne og (til dels) resultaterne. Interaktionen mellem borger og autoritet er dirigeret af en forventning om forståelse af den enkeltes borgers situation, behov og rettigheder og deraf følgende korrekte og begrundede beslutninger og tjenester fra autoriteten.

Politisk tillid indeholder de forordnende normer, hvor det forventes, at politiske beslutninger og projekter er legitime i henhold til en fælles delt oplevelse af etik og moral, baseret på en forventet genkendelighed af borgerens behov og holdninger til samfundets udfordringer.

Det er her, at spektret mellem det legale og det moralske kan forklare vores handlinger, motivationer og forventninger til os selv, hinanden og samfundet. Men det er også her, at tilliden kan udfordres, hvis det, som før var opfattet som moralsk accepteret, bliver forkasteligt, og det, som før var legalt, bliver gjort ulovligt.

Der opstår et interessant paradoks, når man i et land som Danmark med lav korrupsion strammer de formelle regler, der monitorerer og mistænkeliggør

handlinger, så er spørgsmålet om det tilretter praksis eller planter det en tankegang der berettiger at man går helt til den lovmæssige grænse?

Hvad betyder dette for forståelsen og forebyggelsen?

Korruptionens karakter kan forandre og muligvis underminere det, som binder samfund sammen i et fælleskab. At være bevidst om og se korruption gennem de forskellige definitioner af korrupte handlinger muliggør en samtale om ellers ikke direkte forbundne hændelser; fra hvidvaskningskandaler, til embedsmisbrug af sociale midler, nepotistiske ansættelser i forsvaret mm.

Fælles er, at fordelene for de involverede personer overdøvede faglighed og etik. Det betyder, vi er nødt til se på de sammenhænge, hvori korrupte handlinger skabes og udfoldes. Problemerne ved korruption er typisk mere end tilretning af utilstrækkelige systemer, hvori misbrug og svigt kan foregå uopdaget. For eksempel kan det faktum, at hærchefen var motiveret til nepotistiske ansættelser, ikke kun forstås ud fra en individualiseret analyse af etik, men skal ses i relation til de institutionelle normer, der muliggjorde, at ansættelsen kunne overvejes, effektueres og til dels accepteres i organisationen – indtil den ikke kunne.

Som de forskellige definitioner viser, er udfordringen at forstå og handle i grænsefladerne af det korrupte; genkende overtrædelser, forstå omstændighederne bag handlingerne og spore os ind på mulige forebyggende tiltag. Som de mange forskellige definitioner af korruption viser, så kræver det viden og indsigt om, hvordan korruption fungerer, hvordan den udfoldes, og hvilke mulige konsekvenser det har på individer, institutioner og samfund for at kunne identificere og forebygge korrupte handlinger i krydsfeltet mellem det legale og moralske.

Den store udfordring er, at vi ikke har samlet systematisk viden om, hvordan problemet ser ud i Danmark, og derfor har vi begrænset mulighed for at sige noget helt konkret om korruptions kontekstuelle karakteristik, og hvordan vi kan forhindre og forbygge korruption.

Det vi kan gøre

Tilliden i Danmark er sjælden, og vi har alle en interesse og ansvar for at holde fast i den og for at forebygge korrupte handlinger. Det kunne gøres ved fem konkrete tiltag:

- Reformere offentlighedsloven, der mørklægger indsigt i statens beslutninger og forhindrer informeret debat, som er grundlaget for aktivt medborgerskab.

- Udvikle fleksible metoder og instrumenter for whistle-blowing, der kan indfange opløbet til korrupsion, før de realiseres i korrupte handlinger, dvs. forebygge gennem afdækning af bekymrende adfærd.
- Implementere Europarådets (GRECO) anbefalinger og opstille klare krav til offentliggørelse af politikeres økonomiske forhold og interessekonflikter i henhold til konkrete lovforslag og generel transparens ift. partiernes finansiering.⁵
- Opstille betingelser for dobbeltroller og svingdørsansættelser mellem det offentlige og det private.
- Implementere UNCACs anbefalinger og oprette et anti-korrupsionsinstitut med fokus på forebyggelse. Som i andre lande kunne den få samme position som et menneskerettighedsinstitut med et mandat til at overvåge situationen i Danmark gennem erfarings- og vidensopsamling, der kortlægger omfang, karakter og udvikling i korrupsion i Danmark. En sådan institut kunne også rådgive institutioner og private aktører om forebyggende tiltag og være ansvarlig for uddannelse i korrupsionsforståelse for studerende og den bredere offentlighed.⁶

Arbejdet med artiklen er støttet af EN PREVIX ID: 870724

Noter

1. Se <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021> og <https://www.tryghed.dk/viden/tryghedsmaalinger/download-tryghedsmaaling-2019-20>.
2. OECDs definition: the arrangement of a taxpayer's affairs that is intended to reduce his tax liability and that although the arrangement could be strictly legal it is usually in contradiction with the intent of the law it purports to follow. See, <https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>
3. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
4. Konventionen har i de seneste år har fået stigende opmærksomhed pga. sektionen om geninddrivelse/tilbageførelse af finansielle aktiver (asset recovery) set i lyset af LuxLeaks, Panama Papers, Paradise papers etc.
5. Se <https://rm.coe.int/fifth-round-compliance-report-on-denmark-as-adopted-at-the-88th-plenar/1680a4e052>
6. Se https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_10_21_Denmark_Final_Country_Report.pdf

Referencer

- Alatas, S.H. (1990). *Corruption: its Nature, Causes and Consequences*. Aldershot. Avebury.
- Andersen, M.K. (2018). "Why Corruption Matters in Human Rights". *Journal of Human Rights Practice*.
- Andersen, M.K. (2020). The Nexus of Corruption and Human rights. *Journal of Diplomacy and International Relations*. Volume XXI, Number 2, pp. 128-139.
- Bicchieri C, Xiao E (2008) Do the Right Thing: But Only if Others Do So. *J Behav Decis Mak* 22: 191– 208.
- Bjørnskov, C. 2010. How does social trust lead to better governance? An attempt to separate electoral and bureaucratic mechanisms. *Public Choice*, 144: 323–346.
- Bjørnskov, C. 2011. Combating corruption: On the interplay between institutional quality and social trust. *Journal of Law and Economics*, 54: 135–159.
- Frisk Jensen, Mette (2008/2013) "Korrupsion og embedsetik. Danske embedsmænds korrupsion i perioden 1800 til 1866" Ph.D.-dissertation, Aalborg University. University Press of Southern Denmark 2013.

- Frisk Jensen, Mette (2014). Getting to Denmark – The process of state building, establishing rule of law and fighting corruption in Denmark 1660 – 1900 QoG Working Paper Series 2014:06, June 2014.
- Graeff, P. (2005). Why should one trust in corruption? The linkage between corruption, norms and social capital. In: Graf Lambsdorff, J., Taube, M., Schramm, M. (eds.) *The New Institutional Economics of Corruption*, pp. 21–42. Routledge, London.
- Graeff, Peter and Tinggaard Svendsen Gert (2013). Trust and corruption: The influence of positive and negative social capital on the economic development in the European Union. *Qual Quant* 47:2829–2846.
- Graeff, Peter and Tinggaard Svendsen, Gert (2013). Trust and corruption: The influence of positive and negative social capital on the economic development in the European Union *Qual Quant* (2013) 47:2829–2846.
- Heywood, P.M. (2015). Introduction: Scale and focus in the study of corruption. In Heywood, P.M. ed. *Routledge handbook of Political Corruption*. Routledge Press.
- Heywood, P.M (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies* (1997), XLV, 417-435.
- Köbis NC, van Prooijen J-W, Righetti F., VanLange PAM (2015) "Who Doesn't?"—The Impact of Descriptive Norms on Corruption. *PLoS ONE* 10(6).
- Kurer, O. (2015). Definitions of Corruption. In Heywood, P.M. ed. *Routledge handbook of Political Corruption*. Routledge Press.
- Lund, C. (2006). "Twilight Institutions. Public Authority and Local Politics in Africa", *Development and Change* 37(4): 685–705.
- Muir S. and Gupta, A. (2018). Corruption. *Current Anthropology* Volume 59, Supplement 18, pp. 4-15.
- Pardo, I. (2004). Introduction: Corruption, Morality and the Law. In Pardo, I. (2004). *Between Morality and the Law*. Ashgate Press.
- Parry, J. and Bloch, M. (eds) 1989. *Money and the Morality of Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson A., Rothstein B., Teorell J. (2012) Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance* 26: 449–471.
- Philp, M. (2015). The Definition of political corruption. In Heywood, P.M. ed. *Routledge handbook of Political Corruption*. Routledge Press.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone-The Collapse and revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect "big bang" approach. *Review of International Political Economy*. Vol. 18. No. 2. pp. 228-250.
- Scott A. Fritzen , Søren Serritzlew & Gert Tinggaard Svendsen (2014) Corruption, Trust and their Public Sector Consequences: Introduction to the Special Edition, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16:2, 117-120.
- Serritzlew, Søren, Kim Mannemar Sønderkov & Gert Tinggaard Svendsen (2014) Do Corruption and Social Trust Affect Economic Growth? A Review, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16:2, 121-139.
- Unslaner, E.M. (2010) *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge University Press.