

Korruption og embedsetik

Mette Frisk Jensen

Korruption og embedsetik

Danske embedsmænds korruption
i perioden 1800 til 1866

Syddansk Universitetsforlag

© Forfatteren og Syddansk Universitetsforlag 2013
University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences vol. 449
Sat og trykt af Specialtrykkeriet Viborg A/S
Omslag: Klaus Bjerager Designco
ISBN: 978 87 7674 660 5

Omslagsfoto: Udskrift af dom af 12. marts 1826
over den aalborgensiske told- og konsumtionskasserer
Johan Jacob Bruhn. Se også s. 162ff.

Korruption og embedsetik er trykt med støtte fra:
Den Hielmstjerne-Rosencroneske Stiftelse
Konsul George Jorck og Hustru Emma Jorck's Fond
Landsdommer V. Gieses Legat
Aarhus Universitets Forskningsfond

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M

Tlf. 6615 7999
Fax. 6615 8126
www.universitypress.dk

Forord

Denne bog om korruption og embedsetik blandt danske embedsmænd i årene fra 1800 til 1866 er en revideret udgave af min ph.d.-afhandling med samme titel. Afhandlingen blev udarbejdet ved Institut for Politik, Økonomi og Forvaltning samt Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold på Aalborg Universitet. Forsvaret fandt sted i august 2008 og manuskriptet er efterfølgende revideret i løbet af min ansættelse som post doc. ved Institut for Kultur og Samfund på Aarhus Universitet.

Til trods for bearbejdelsen af manuskriptet fremstår bogen dog fortsat i overvejende grad som en afhandling. En række gode forslag og bemærkninger fra kollegaer og faglige sparringspartnere er indarbejdet, men det har ikke været hensigten helt at udviske det oprindelige format. De læsere, der ikke ønsker at se de mere detaljerede redegørelser for undersøgelsens grundlag, omfang, begrebsafklaring, og hvordan korruptionssagerne er blevet opsporet, vil med fordel kunne springe bogens to første kapitler over og gå direkte til de empiriske undersøgelser af fænomenet korruption i 1800-tallets Danmark.

En lang række personer har løbende bidraget og været behjælpelige på forskellig vis. Herunder vil jeg især gerne takke Mogens Rüdiger, Erik Albæk, Kenn Tarbensen, Karl Peder Pedersen og Tim Knudsen. Derudover vil jeg gerne benytte lejligheden til at rette en stor tak til Dorte Kook Lyngholm, Rasmus Salbø, Jørgen Mührmann-Lund og Louise Nyholm Kallestrup for hjælpen på forskellig vis i løbet af hele projektet. Undervejs er det blevet til mange timer på arkiverne, og en stor tak skal også rettes til det søde og hjælpsomme personale i arkivernes publikumsafdelinger. En helt speciel tak skal dog lyde til Palle Sigaard fra Rigsarkivet, der med overordentlig velvilje, hjælpsomhed og sikker sporsans har bidraget væsentligt til arkivundersøgelsernes bredde.

En række fonde har muliggjort udgivelsen af bogen og fortjener en stor tak. Det drejer sig om: Aarhus Universitets Forskningsfond, Konsul George Jorck og Hustru Emma Jorcks Fond, Landsdommer V. Gieses Legat samt Den Hielmstjerne-Rosencroneske Stiftelse.

Mette Frisk Jensen
Aarhus, november 2012

Indholdsfortegnelse

Første del

Introduktion	11
--------------------	----

Kapitel 1

Indledning	13
De korruptionshistoriske problemstillinger	15
Afhandlingens struktur	17
Undersøgelsens kronologiske afgrænsning	19
Begrebsafklaring og terminologi	20

Kapitel 2

Forskning og metode	29
Hovedtræk i korruptionsforskningen	29
Opsporing og udvælgelse af korruptionssagerne	37
Materialets kronologiske fordeling og repræsentativitet	48

Kapitel 3

Korruption og lovgivning	51
Korruption i Danmarkshistorien	51
Lovgivningen for korrupte embedsforbrydelser	56

Kapitel 4

Embedsmændene og statsforvaltningen	63
Embedsværket	63
Den civile centraladministration og hoffet	67
Danske Kancelli	68
Finansadministrationen	69

Anden del

Empiriske undersøgelser	73
-------------------------------	----

Kapitel 5

Embedsmændene i centraladministrationen og ved hoffet	75
Christian Birch	75
Knud Gottfred Groth	100
Johan Carl Luno	110
Generaltoldkammer- og Kommercekollegiets embedsmænd ...	116
Thomas Peter Thortsen	116
Jens Killendahl	122
Johan Frederik Weilbach	126
Hoffets embedsmænd	129
Hartvig David Duncan	129
Adolph Siegfried Holm	139
Varedepotsagen og Christian Frederik Seegers	148

Kapitel 6

Embedsmændene i lokal- og regionaladministrationen	159
Krigens efterveer	161
Lokaladministrationens embedsmænd i Aalborg	162
Johan Jacob Bruun	162
Regionaladministrationen	177
Amtsforvalter Lauritz Thagaard	178
Peter Severin Fønss	181
Christopher Schöller Bülow	184
Hans Koefoed	188
De ansatte ved Statslotteriet	190
Fuldmægtig Gleiss	192
Hans Jacob von Scheel	196
Korruption blandt embedsmændene i regional- og lokaladministrationen samt ved Statslotteriet	198

Kapitel 7

Styrets udøvelse af kontrol og iværksættelse af administrative reformer	201
De deputeredes embedsrejser	201
Regnskabsreformer	212
De rådgivende stænderforsamlinger	216
Straffelovene	220
Embedsmændenes lønninger og pension	225

Tredje del

Embedsmændenes korruption og styrets behandling af sagerne	235
--	-----

Kapitel 8

Korruption og embedsetik i Danmark 1800-1866	237
Bedrageri	238
Modtagelse af skænk og gave	243
Falsk	245
Korrupte embedsforbrydelser	246
Frederik VI's enevælde og embedsmændenes bedragerier	249
Embedsmisbrug og embedsetik	250
Den danske forvaltning og Webers bureaukratiseringsteori	255
Den danske korruptionshistorie	258
Et »big bang« i den danske forvaltningshistorie?	264

Konklusion	267
Utrykt kildemateriale	271
Litteratur	277
Bilag 1	299
Bilag 2	331
Personregister	336

Første del

Introduktion

Indledning

Korruption er et universelt fænomen, der udgør et alvorligt problem på globalt plan. Enorme summer forsvinder på den vis årligt fra de officielle økonomier og medfører en række sociale og økonomiske problemer for en stor del af verdens befolkninger. Siden begyndelsen af 1990'erne har særligt økonomer og politologer i stigende grad interesseret sig for fænomenet samt dets konsekvenser og årsager. Samtidig bidrog Verdensbanken og FN til at sætte fokus på emnet ved at gøre korruptionsbekæmpelse til en væsentlig del af udviklingsbistanden til en række af verdens fattigste lande. Ved den stort anlagte *Copenhagen Consensus*-konference i 2004 placerede nogle af verdens førende økonomer desuden korruption og dårlig regeringsførelse blandt de ti væsentligste i deres prioritering af de største globale udfordringer.¹ Der er således ingen tvivl om, at korruption er et højaktuelt emne i nutiden, men det er dog ikke noget nyt fænomen. Historiske beretninger fra f.eks. både Kina og Indien vidner om, at korruptionen eksisterede der for mere end 2000 år siden.² Den samfundsvidenskabelige forskning har overordnet peget på en række kulturelle, økonomiske, sociale og historiske faktorer som afgørende for korruptionens udbredelse i et givent samfund. Den historiske del af forklaringerne er dog sjældent underbygget af empiriske undersøgelser af emnet til trods for, at det gentagne gange fremhæves som en meget væsentlig variabel.³

Den danske korruptionshistorie adskiller sig ikke her fra den internationale. Emnet er relativt uudforsket, idet der ikke hidtil har været foretaget samlede undersøgelser af fænomenet. Historikeren Marcus Rubin er den, der i sit værk »Frederik VI's tid« fra 1895 har leveret den hidtil mest udførlige redegørelse for korruptionen. Rubin påpegede heri en række korruptionssager blandt statens embedsmænd i de første årtier af 1800-tallet. Særligt inden for finansforvaltningen skulle det have stået slemt til, og ifølge Rubin var det slet ikke muligt at beskrive de offentlige forhold under Frederik VI (1808-1839) uden at nævne »den Mishandling af Statskassen, der foregik fra Embedsmæn-

1 Heidenheimer 2002, XI; Rose-Ackerman 2004, s. 150-158.

2 Lambsdorff 2005, s. 2.

3 Lambsdorff 2006, 3-22; Tiihonen 2003, s. 1-4.

Følgerne af de betydelige Anstrængelser, den
tærende Krig udfordrede, som Danmark ud-
holdt i et længere Tidrum, end nogen ved dens
Begyndelse kunde, i Forhold til Statens Kræfter,
forestille sig, maatte omfider bringe Pengevæsenet
til en Grad af Fordærvelse, der havde Indflydelse
paa alle borgerlige Forhold. I det danske Nu-
merairs dybe Fald, og som det syntes, grændse-
løse Falden, søgte mange Retsfærdiggjærelse for
hine deres Kald fremmede Sygler. Enten, hedde
det, maatte man søge, at redde Levningerne af
sin Formue; eller man nødsagedes til at forjæne
noget udenom for at forsørge sig og Familie. Og
saaledes indtog sig lidt efter lidt den fordærvelige
Handelsaand i Embedsklassen.

Uddrag af embedsmanden Jonas Collins beskrivelse af forretningsgangen i staten og situationen i Danmark i 1815 i månedsskriftet Dansk Minerva, juli 1815.

denes Side».⁴ Samtidige beretninger vidner også om, at det ikke alene var hæderlighed og embedsmoral, der kendetegnede datidens offentlige forvaltning. I 1815 indrykkede assessor i Finanskollegiet Jonas Collin eksempelvis en artikel om forretningsgangen i staten i det toneangivende månedsskrift *Dansk Minerva*, hvor han omtalte den »fordærvelige Handelsaand i Embedsklassen«, der lidt efter lidt havde indsneget sig.⁵

I den nyeste danske forvaltningshistorie er der ikke desto mindre argumenteret for, at den offentlige embedsmand i moderne forstand med en skærpet bevidsthed for de etiske normer var en realitet omkring begyndelsen af det 19. århundrede. Den danske enevældes embedsmænd var da overvejende rekrut-

4 Rubin 1895, s. 254.

5 Dansk Minerva, juli 1815; Collin/Petersen i Arkiv 1972, s. 13ff.

teret fra et borgerskab præget af oplysningstidens tankegods, og kravene til deres uddannelse og personlige kvalifikationer var gradvist skærpet. Embedsmændene udgjorde en mere selvbevidst stand, der i højere grad identificerede sig som ansvarlige over for staten og dens borgere, hvor de tidligere havde opfattet sig selv mere direkte som Kongens tjenere.⁶

Embedsmændenes øgede professionalisering, standsbevidsthed m.v. har således tilsyneladende ikke været en garant for en ukorrupt forvaltning. At netop begyndelsen af 1800-tallet var præget af en lang række tilfælde af korruption blandt embedsmændene, kan derved muligvis rokke ved – eller i det mindste nuancere – det samlede billede af forvaltningens udviklingsgrad. Denne knap så glørværdige del af Danmarkshistorien, som korruptionshistorien udgør, indikerer, at der næppe blot har været tale om en lineær udvikling, og at forvaltningen i begyndelsen af 1800-tallet muligvis var knap så regelbundet, som tidligere antaget. Tilbage bliver så spørgsmålet om hvorfor, hvordan og hvornår der i forvaltningshistorien sker afgørende ændringer med hensyn til embedsmændenes korruption, og hvilken betydning det har for den danske bureaukratis udvikling? For at indkredse de problematikker bliver det her helt centralt at klarlægge præcist hvilken type korruption, der eksisterede blandt embedsmændene i den civile administration i Danmark i perioden.

I et længere perspektiv står periodens mange korruptionssager nemlig i skærende kontrast til nutidens relativt hæderlige og ukorrupte offentlige forvaltning, hvor Danmark er placeret i toppen blandt verdens mindst korrupte lande ifølge Transparency Internationals årlige målinger.⁷

Det er i sig selv et bemærkelsesværdigt resultat, der giver anledning til at undersøge fænomenet nøjere.

De korruptionshistoriske problemstillinger

Afhandlingen er overordnet en undersøgelse af bureaukratisk korruption i den civile verdslige administration i Danmark i perioden fra år 1800 til 1866. Undersøgelsens hovedfokus er korrupte embedsforbrydelser hos centraladministrationen og hoffets embedsmænd i perioden, men også en række sager blandt regional- og lokaladministrationens embedsmænd samt de ansatte ved Statslotteriet undersøges med det formål konkret at belyse de enkelte typer

6 Feldbæk 2000, s. 334-335.

7 transparency.dk/wp-content/uploads/2011/12/CPI_table_December_2011_11.pdf, Transparency International er en NGO, der arbejder for at registrere og bekæmpe korruption. De udarbejder årligt det såkaldte *Corruption Perception Index* baseret på erhvervsfolks opfattelse af korruptionen i et samfund. I korruptionsindekset for 2011 var Danmark placeret på en andenplads efter New Zealand, hvor de to lande i indekset fra 2010 delte en førsteplads.