

## TERMS OF REFERENCE

### PEER REVIEW OF NATIONAL INTEGRITY SYSTEM ASSESSMENT

#### 1. Reviewer's assignment:

To provide documented comments on the NIS report for Transparency International Denmark.

#### 2. Deliverables:

To write a feedback report presenting detailed comments on the NIS report in the form of a stand alone report (3-4 pages) with clear page references to relevant material in the NIS report.

Feedback should be given on the following points:

1. **Facts and key developments:** To your knowledge, are the names, dates and figures used in the report correct? Has the author given sufficient weight to the principal developments in corruption and the fight against it in the country? Should the presentation or the balance between them be altered? Do you feel that any other developments or trends should be included?

Rapporten er omhyggelig med at understrege, at undersøgelsen ikke prætenderer egentlig videnskabelighed. I stedet sætter den sig for at dokumentere, analysere, og udrede de udvalgte aspekter af problematikken, med loyalts afsæt i den analytiske ramme, som NIS modellen foreskriver, og tilpasset danske forhold.

Dette forehavende lykkes i vid udstrækning. Rapporten er solid. Den gør brug af et forsvarligt antal kilder set på baggrund af undersøgelsens terms of reference, herunder de relativt begrænsede ressourcer, som har været stillet til rådighed. Kildematerialet inkluderer information fra interviews gennemført til lejligheden, dokumenter fra myndigheder, journalistisk bearbejdet materiale fra dagspressen og de elektroniske medier samt et dækkende udvalg af den relevante, men ganske sparsomme danske og internationale forskning på området. Rapportens brug af navne, datoer, figurer og betegnelser giver ikke anledning til særlige kommentarer (og hvor de gør enkelte steder har jeg indsat forslag i teksten og kommentarbokse). Rapporten fremstår derfor som helhed grundig og velafbalanceret. Den formår at beskrive og give et overblik over en række generelle træk ved korruption og korruptionsbekæmpelsen i Danmark.

Skal man pege på områder som kunne have været mere udtømmende undersøgt (om end det muligvis ligger på grænsen af terms of reference og udover de ressourcer, som har været stillet til rådighed) kan bl.a. nævnes

-Spørgsmålet om korruption på det lokale/kommunale niveau i Danmark. Undersøgelsens empiriske fundament kunne have været styrket og generelle kommentarer om korruptionens karakter og omfang i Danmark muligvis yderligere nuanceret, hvis man havde interviewet nogle få ledende administrative medarbejdere og politikere på lokalt niveau, samt talt med eksempelvis KL. Hensigten med at foretage sådanne kvalitative

undersøgelser skulle bestemt ikke være at efterforske specifikke sager, men simpelthen at tilvejebringe et bredere dokumentationsgrundlag for de generelle påstande om korruptionens (meget begrænsede) udbredelse i Danmark.

-Spørgsmålet om den private sektors rolle med hensyn til korruption og korruptionsbekæmpelse i Danmark og internationalt. Også her kunne undersøgelsens empiriske fundament være blevet styrket og rapportens generelle kommentarer om korruptionens karakter og omfang i Danmark yderligere nuanceret, såfremt man havde udvalgt nogle mindre danske virksomheder og gennemført interviews, herunder med et antal brancheorganisationer for små og mellemstore virksomheder. Der gælder det samme som ovenfor: Hensigten med sådanne interviews skulle ikke være at efterforske, men simpelthen at få et bredere dokumentationsgrundlag.

Et par steder kunne undersøgelsen have tilføjet yderligere, ganske specific dokumentation:

-I søjlerapporten om civilsamfundsorganisationer kunne ulandsorganisationen Ibis' arbejde med at skabe opmærksomhed omkring The Extractives Industries Transparency initiative (EITI) nævnes (se fx Ibis Pressemeldelse, 12.10.2010), herunder ikke mindst debatterne i Folketingen i 2010 (se fx Forslag til folketingsbeslutning om dansk tilslutning til EITI-initiativet, 20.01.2011), hvor bl.a. opfordringen til DONG og især Maersk Oil om at tilslutte sig initiativet blev diskuteret. Maersk Oil har trods modstand i tidligere faser idag tilsluttet sig EITI (se fx business.dk, 04.05.2011)

- I søjlerapporten om domstolene, evt. i afsnit 3.2.4, kan sagen Karen Jespersen - Zubair Butt Hussain, nævnes, i det den fremstår som et eksempel på den skævhed der er i omkostningerne i forbindelse med retssager mod tidligere ministre. Den vindende part kan formentlig ikke få dækket alle sine omkostninger af staten, mens den tidligere minister, som dømtes for injurier og ankede dommen, får sine dækket.

2. **Consistency:** *Is the message coming through in the study consistent across sections? Are there facts or analysis buried in the details of the report that contradict the conclusions made elsewhere? Importantly, does the Executive Summary reflect and truly summarise the report overall?*

Der er god konsistens hele vejen igennem rapporten, og opsummeringen afspejler på udmærket vis rapportens indhold. En enkelt kommentar bør dog knyttes til den måde, man vælger at opsummere på gennem pointgivning. En anden kommentar vedrører sammenhængen mellem undersøgelsens resultater og anbefalinger, og en tredje drejer sig om de passager i rapporten, hvor der peges på behovet for yderligere forskning.

### **Opsummering og pointgivning**

NIS modellen foreskriver som bekendt pointgivning, og dette princip føres til dørs hele vejen igennem undersøgelsen. Der kan være forskellige vurderinger af, om dette princip i det hele taget er hensigtsmæssigt, men når det nu skal bruges, bør den faktiske pointgivning som redskab til at opsummere selvfølgelig matche indholdet af de tilhørende tekstafsnit.

Flere steder kan man indvende, at den faktiske pointgivning ikke virker helt logisk i forhold tekstens udsagn. Fx i afsnit 13.2.2, som omhandler tilsynet med den private sektor. Her virker pointtallet 4 uforståeligt højt set i relation til de mange kritikpunkter, der rejses, herunder især i forhold til gennemsigtigheden i den finansielle sektor. Omvendt kan det undre, at der i afsnit 1.2.3 om bestemmelser om ansvarlighed i forhold til Folketinget kun gives 4 point, eftersom de beskrevne processer vel ligeså godt kunne indikere 5. Det kan selvfølgelig godt være, at pointgivningen i disse eksempler meget godt matcher metodens bagvedliggende indikatorer. Men dem kender den 'almindelige læser' (hvem det så end er...) af rapporten jo ikke (i hvertfald vil vedkommende næppe have tid til at sætte sig ind i dem), og da pointgivning jo har det jo med at få sit eget liv i offentligheden (bare tænk på CPI) kan der være god grund til at gå nogle af pointene efter i sømmene.

### **Resultater og anbefalinger**

Mht. sammenhængen mellem undersøgelsens resultater og de anbefalinger, arbejdet munder ud, er der et par passager, hvor rapporten lægger op til handling, uden at dette dog udmønter sig i specifikke anbefalinger (s. 190-92). Det sidste ville måske være logisk når man påtænker disse passagers markante formulering og placering (s. 22):

Det er dette studies vurdering, at det ville styrke Folketinget som institution, hvis der indføres en økonomisk og juridisk udredningstjeneste, der f.eks. kan assistere oppositionen med at stille lovforslag.

Folketingets indflydelse varierer med regeringens parlamentariske basis. En længere periode med flertalsregering eller den de facto flertalsregering, som Danmark har haft de seneste 10 år, betyder imidlertid at politiske skandalesager ikke undersøges af undersøgelseskommissioner, og at mange sager ikke får konsekvenser for ministrene. Det er dette studies vurdering, at det svækker Folketingets rolle. Problemet kan afbødes ved at give et kvalificeret mindretal i Folketinget ret til at kræve nedsættelse af en undersøgelseskommission

### **Behov for mere forskning**

Det er vældig godt, når rapporten undervejs antyder, at der er behov for yderligere viden omkring nogle af de dynamikker, som spillet en rolle i forhold til korrupsionsproblematikken i netop Danmark. Både i forhold til diagnosen, dvs, hvori korrupsion består i Danmark, hvor udbredt den er, om den er voksende eller aftagende mv., samt i relation til fænomenets håndtering, dvs. til arbejdet med anti-korrupsion i praksis.

Nedenfor nævnes i flæng nogle vigtige temaer, som det videre arbejde med anti-korrupsions i Danmark med fordel kan fokusere på, netop på baggrund af rapportens egne overvejelser. Flere af temaerne er oplagte fremadrettet i specifikke forskningsprojekter udført samarbejde med universitetsverdenen og under inddragelse af international faglitteratur, andre kan der arbejdes videre på ved yderligere at indsamle allerede foreliggende viden:

- VL-grupper – hvilken indflydelse?

Der findes meget lidt information om disse grupper og deres faktiske påvirkning af politikere, og dermed er det svært at drage slutninger vedrørende deres rolle, men emnet kunne med fordel undersøges nærmere (s. 125)

- Lobbyisme – er registrering vejen frem?

Der føres ikke lobbyregistre i Danmark, så det er derfor ikke muligt at vurdere, hvorvidt private virksomheder forsøger at påvirke politikere til at efterleve deres ønsker, og hvorvidt det er et problem i henhold til dette studie. Årsagen til at lobbyisme ikke registreres beror blandt andet på, at lobbyisme ikke anses som et problematisk eller negativt ladet fænomen, men snarere som en demokratisk mekanisme. Dette område kunne med fordel afdækkes i dybden for at klargøre, om der er behov for ændret praksis eller lovgivning på dette område (s. 181)

- Danske medier - mangler de fokus på korruption internationalt, og hvis ja, hvorfor?

Danske medier kunne dog i højere grad vælge at rapportere på danske virksomheders og organisationers adfærd i udlandet, hvor mange af dem opererer i kontekster, hvor bestikkelse (eller smørelse) er en nødvendighed for at opnå formålet med at være tilstede – hvad enten det handler om bistand i humanitære kriser eller olieaftaler i Vestafrika. Sådanne sager afdækkes meget sjældent, og medierne bidrager ikke i nævneværdig grad til at sætte disse emner på dagsordenen (s. 158)

- Fra borger til kunde – normskred og (mistanker om) mere korruption?

Dette synspunkt bekræftes af andre eksperter, der henviser til de seneste års privatiseringsbølge, som har medført en overførsel af normer fra den private sektor til den offentlige sektor. Risiko for mistanker om korruption forøges således, når offentlige institutioner i højere grad udliciterer opgaver og indgår partnerskaber med private virksomheder, på hvad man kunne kalde ”*præmisses og vilkår af privatiseret karakter.*”() Et andet eksempel er de sundhedsforsikringer, der er vundet frem de senere år. Med introduktionen af sådanne forsikringer har det danske sundhedssystem bevæget sig væk fra et system med lige adgang for alle, til et system hvor en borger kan springe køen over, hvis pågældende har råd til at købe en privat forsikring. Dette kan være med til at give de øvrige borgere en fornemmelse af, at nogle borgere kan købe sig til fortrinsret til offentlige ydelser (s.12)

- Kultur, forandringsprocesser og erhvervsrelateret kriminalitet – hvilken sammenhæng?

De meget få sager om korruption, som er konstateret – og som vedrører blue collar crime ()- kan skyldes, at der i dag hersker en mere puritansk kultur end tidligere, hvor man nok så mere lempeligt på f.eks. gaver, invitationer o.l. () En anden årsag kan være, vi ikke rigtig vil være ved, at det finder sted på det plan – gaver, middage, rejser – som kan kaldes white collar crime (s.91)

- Under hvilke omstændigheder påvirker relevante internationale standarder danske forhold og i hvilket omfang?

Det må konstateres, at forholdene omkring gennemsigtigheden i de danske partiers finansielle forhold er kritisable, idet både lovgivning og praksis på dette område ikke lever op til internationalt anbefalede standarder (s.130)

CSR-kompasset er udviklet i tråd med retningslinjer, som FN's Global Compact Programme og OECD guidelines for multinationale virksomheder, og når virksomheder anvender CSR-kompasset til at udvikle adfærdskodekser, er det således disse standarder, der efterleves. Hjemmesiden har 2000 hits om måneden,, hvilket må betegnes som en succes (s.181)

3. **Evidence:** *Are statements and analysis supported by sufficient evidence? Are quoted sources reputable and reliable, or might there be a significant bias?*

Generelt er analysen som nævnt veldokumenteret. De citerede kilder fremstår pålidelige og teksten er ikke tendentiøs. Det særlige perspektiv på det repræsentative demokrati og markedsøkonomien, et NIS studie plejer at anlæggekorruptionsproblematikken, føres til dørs her.

4. **Contentiousness / controversy:** *Are the statements and interpretations widely accepted or are they controversial? If assertions are controversial, are they appropriately backed by facts and sources? Please keep in mind that the report is not intended to be investigative, but rather to provide analysis of information that is already in the public domain.*

Rapporten fremstår på ingen måde kontroversiel, hvis der med det menes at den blotlægger aspekter af korruptionsproblematikken i den danske kontekst, som ikke allerede er alment kendte, eller let kan blive det med rapportens offentliggørelse, i og med at der allerede foreligger offentligt tilgængeligt materiale om problematikken.

5. **Libel/defamation:** *Has the author avoided unsubstantiated allegations of corruption against named persons, companies or governments? Has the author avoided naming names where there is no sourcing from public domain documents (newspapers, agency reports, etc.)?*

Intet at bemærke.

*As the report is in draft form, there is no need for referees to comment on spelling, grammar or style except in a general way.*

*The reviewer should also provide an overall assesment as to the overall quality of the NIS report by answering the following question*

*How would you rate the NIS report in terms of its overall quality as an assessment of the country's anti-corruption system in law and in practice?*

Very good	Good	Fair	Poor	Very Poor
	x			

### 3. **Timeline:**

*The reviewer is expected to send her/his feedback report by the **20<sup>th</sup> of October 2011.***