

**Morten Broberg  
modtog Carlsbergfondets  
Forskningspris 2016**

Morten Broberg, født 1969, er professor på Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, Centre for International Law, Conflict and Crisis, og Visiting Fellow på University of Cambridge.

Morten Brobergs forskning har især haft fokus på reguleringen af udviklingsbistand og nødhjælp, juridiske hindringer for udviklingslandenes deltagelse i den internationale handel og retsreformer i udviklingslandene. Derudover dækker hans forskning også europæisk konkurrenceret og præjudicielle forelæggelser - områder indenfor hvilke han også er internationalt førende.

Morten Broberg har i sin forskning leveret en forskningsindsats i international særklasse gennem en anderledes bred forskningstilgang til de problemstillinger, der er forbundet med udviklingsområdet og særligt i forhold til udviklingsbistand, international handel og retsreformer i udviklingslande.

**Af**  
**MORTEN BROBERG**  
PROFESSOR, PH.D.  
DET JURIDISKE FAKULTET,  
CENTRE FOR INTERNATIONAL  
LAW, CONFLICT AND CRISIS,  
KØBENHAVNS UNIVERSITET

1

# HVORDAN BEKÆMPE MAN KORRUPTION I FORBINDELSE MED UDVIKLINGSBISTAND

Korruption i relation til udviklingsbistand er kommet højt på den internationale dagsorden. Det har ført til udviklingen af et større antal internationale retlige antikorrupsionsinstrumenter. Desværre indeholder instrumenterne mange inkonsistenser, som begrænser deres anvendelighed. Endvidere er bistandsdonorernes bekæmpelse af korruption generelt ineffektiv. Der er derfor behov for at udvikle løsninger på begge disse udfordringer.



**K**orruption i betydningen misbrug af betroet magt – typisk i form af en offentlig stilling – eksisterer i alle samfund; rige såvel som fattige. Det er imidlertid en udbredt opfattelse, at korruption er særligt udbredt i udviklingslandene, og emnet er ikke mindst særligt fremtrædende i relation til misbrug af udviklingsbistandsmidler. Ja, man får til tider ligefrem indtryk af, at korruption og udviklingsbistand er uadskillelige. I årtier var emnet korruption og udviklingsbistand i høj grad tabubelagt; bedst illustreret ved, at medarbejderne i Verdensbanken søgte at undgå at bruge ordet "corruption" ved i stedet at omtale det som "the C-word". Faktisk skal vi helt frem til den kolde krigs afslutning, før der kom fokus på problemstillingen, dvs. for blot lidt over to årtier siden. Særligt en hændelse bliver normalt anset for afgørende for denne ændring. Nemlig da Verdensbankens daværende præsident, James Wolfensohn, den 1. oktober 1996 holdt tale for bankens repræsentantskab og åbenlyst brød det hidtidige tabu. Han sagde således:

"If the new compact is to succeed, we must tackle the issue of economic and financial efficiency. But we also need to address transparency, accountability, and institutional capacity. And let's not mince words: we need to deal with the cancer of corruption."

Wolfensohns tale er blevet berømt som "the Cancer of Corruption"-talen, og den siges at have ændret ikke blot Verdensbankens tilgang til korruption og god regeringsførelse, men også at have banet vejen for, at såvel andre bistandsdonorer som NGO'er kunne rette fokus mod problemstillingen.

Selv om betydningen af "Cancer of Corruption"-talen ikke må underkendes, så er det nok mere retvisende først og fremmest at anse den for et udslag af den "New Public Management"-bølge, som rullede gennem vestlige regeringskontorer på det pågældende tidspunkt. Som påpeget af bl.a. Steven Sampson (2010) var kernen i "New Public Management", at de offentlige forvaltninger skulle gøres markedsorienterede. Man indførte derfor benchmarking og tilsvarende systemer til at måle forvalt-

I bl.a. Afrika syd for Sahara ser man hyppigt skilte om, at et jordstykke eller et hus ikke er til salg. Årsagen er, at det er en forholdsvis udbredt praksis at sælge ejendom, som man ikke ejer. Ikke blot er det ulovligt, det kræver ofte også, at "sælgeren" bestikker offentlige myndigheder, så salget når så langt, at køberen overfører penge til "sælger".  
Foto: Morten Broberg.

“

**Korruption defineres som "misbrug af betroet magt for egen vindings skyld".**

”

ningernes ydeevne, og man indførte en ”kontrolkultur”, hvor vægten blev lagt på dokumentation, åbenhed, gennemsigtighed og entydige indikatorer. Altså tiltag, som alle gik i stik modsat retning af korruption.

Når man skal forstå, hvorfor korruption så hurtigt gik fra at befinde sig langt nede på den udviklingspolitiske dagsorden og til at rykke op nær toppen, er det vigtigt også at nævne organisationen Transparency International; en international NGO, som blev grundlagt i 1993 af den tyske økonom Peter Eigen. Eigen havde arbejdet for Verdensbanken i Østafrika og var i den forbindelse blevet dybt frustreret over bankens manglende evne til at sikre, at bistandsmidlerne endte i de rigtige lommer. Siden grundlæggelsen i 1993 er Transparency International vokset betragteligt og organisationen spiller i dag en betydningsfuld rolle i bl.a. udarbejdelsen af internationale regler til bekæmpelse af korruption.

Som påpeget af Verdensbankens tidligere vicepræsident Ko-Yung Tung (2002) er situationen i dag den, at korruption i en udviklingsammenhæng ikke længere omtales som ”the C-word”, men derimod bliver betragtet som en kræftknode, som donorer og modtagere af udviklingsbistand er nødt til at tage alvorligt.

### Korruption er et tvetydigt begreb

Det er imidlertid ikke nok at konstatere, at der i dag er betydelig fokus på korruption. Vi er også nødt til at klarlægge, hvad korruption faktisk er. Og svaret er slet ikke så åbenlyst, som de fleste instinktivt synes at antage. Således findes der i dag et betragteligt antal mere eller mindre overensstemmende definitioner på korruption. To centrale definitioner er dels den, der er blevet fremført af professor Robert Klitgaard et al (2000), dels den definition, som anvendes af Transparency International (2017).

Robert Klitgaard et al's definition er både ganske vid og forholdsvis lang. Den lyder som følger: "... corruption means the misuse of office for personal gain. The office is a position of trust, where one receives authority in order to act on behalf of an institution, be it private, public, or nonprofit. Corruption means charging an illicit price for a service or using the power of office to further illicit aims. Corruption can entail acts of omission or commission. It can involve legal activities or illegal ones. It can be internal to the organization (for example embezzlement) or external to it (for example, extortion). The effects of various kinds of corruption vary widely."

Transparency Internationals definition er anderledes kort og ligefrem og finder i øvrigt bred anvendelse. Den er formuleret på følgende vis: "Korruption

defineres som ”misbrug af betroet magt for egen vindings skyld”.

Begge disse definitioner er meget vide. Eksempelvis henviser hverken professor Klitgaard eller Transparency International til ”misbrug af offentlig myndighed”. I stedet henviser de til misbrug af embede (på engelsk ”office”) og ”misbrug af betroet magt”. Herved indbefatter de to definitioner også korruption i den *private* sektor.

Hvis definitionerne skal være brugbare i en snæver retlig sammenhæng - f.eks. til at fastlægge et forbud mod korruption, hvor overtrædelse kan medføre straf - er det helt afgørende, at de har en høj grad af præcision. Problemet er, at begge de to definitioner er så vide, at det er svært at gøre dem operationelle. De er derfor primært egnede i en bredere videnskabelig eller politisk sammenhæng, mens de vil give problemer, hvis de bruges i egentlig retlig regulering.

Sådanne mere præcise definitioner findes imidlertid i det bemærkelsesværdigt store antal internationale retsakter, hvis mål er at bekæmpe korruption, og som altovervejende er blevet vedtaget fra omkring årtusindskiftet og frem. Disse omfatter blandt andre:

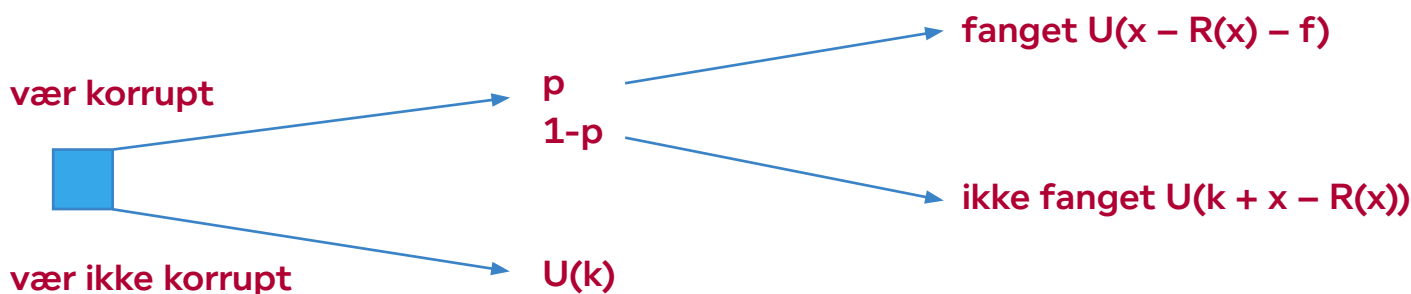
- FN's konvention mod korruption,
- OECD-konvention af 21. november 1997 om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner,
- Den interamerikanske konvention mod korruption,
- Den Afrikanske Unions konvention om forebyggelse og bekæmpelse af korruption,
- Europarådets strafferetlige konvention om korruption,
- Europarådets civilretlige konvention om korruption.

Hertil kommer, at bl.a. EU har vedtaget flere retsakter med henblik på at bekæmpe forskellige former for korruption.

### Forskellig praksis i korruptionsbekæmpelse

Hovedparten af de just anførte internationale retsakter præciserer ganske nøje, hvad der skal anses for ulovlig korruption. Problemet er blot, at definitionerne er ganske uensartede. Således anlægger OECD-konventionen en bagatelgrænse, idet den tillader ”small ’facilitation’ payments” - det, som vi på godt dansk kalder ”smørelse”. Men det er langt fra standard, at de internationale korruptionsbekæmpelsesretsakter anvender en sådan tilgang (Broberg 2015). Hvad værre er, det samlede omfang af inkon-

## Agentens beslutningsdiagram



### Et beslutningsdiagram for den potentielt korrupte agent

Robert Klitgaard har søgt at fastslå, hvornår en agent vil være korrupt ved en afvejning af fordele og ulemper, en såkaldt cost-benefit-analyse. Det følgende er en væsentligt korrigeret udgave af Klitgaards model:

Lad  $k$  være agentens løn og  $R(0)$  være penge-værdien af den moralske tilfredsstillelse, som agenten opnår ved ikke at være korrupt. Ved ikke at være korrupt vil agenten samlet opnå  $k + R(0)$ , og nytten af denne "indkomst" er  $U(k+R(0))$ . Lad  $x$  være bestikkelsen (eller udbyttet ved at være korrupt) og  $R(x)$  agentens moralske omkostning ved

at tage imod bestikkelse af et omfang på  $x$ , med  $R(x) < R(0)$ . Der er en sandsynlighed,  $p$ , for, at agenten bliver fanget og straffet, hvis han/hun er korrupt. Lad  $f$  være straffens størrelse ud over lønnen,  $k$ , som agenten mister, hvis han/hun bliver opdaget. Agentens forventede nytte af at være korrupt er det vægtede gennemsnit af de to nytter, med sandsynligheder for hvert udfald som vægte, dvs. sandsynligheden for ikke at blive fanget multipliceret med nytten af at modtage løn og korruptionsbetalingen plus sandsynligheden for at blive fanget multipliceret med nytten af korruptionsbetalingen minus straffen for at være korrupt (og blive opdaget):

$$E(U) = (1-p) \cdot U(x + R(x) + k) + p \cdot U(x + R(x) - f) = U(x + R(x) + k) - p \cdot [U(x + R(x) + k) - U(x + R(x) - f)]$$

Hvis dette resultat er større end udbyttet ved ikke at være korrupt, vil agenten tage imod bestikkelsen.

Figuren er baseret på Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley og Los Angeles, Californien 1988, side 71; Korrektionen af modellen er udarbejdet af professor Henrik Hansen. Forfatteren er Henrik Hansen taknemmelig for denne hjælp.

sistenser på korruptionsbekæmpelsesområdet er usædvanligt stort; det befinder sig ganske enkelt i en klasse for sig (Broberg 2015). Nogle få eksempler kan illustrere dette.

Nogle gælder alene bestikkelse af udenlandske tjenestemænd, andre finder væsentligt bredere anvendelse. Nogle gælder alene korruption i den offentlige sektor, mens andre også indbefatter den private sektor. Nogle kræver, at der skal være tale om en "utilbørlig fordel", mens andre ikke har formuleret et sådant krav. Nogle kræver, at den implicerede handler "i strid med sine officielle pligter", mens andre ikke opstiller dette krav. Nogle kriminaliserer udelukkende såkaldt "aktiv bestikkelse" (at give bestikkelse), mens andre også kriminaliserer, hvad der betegnes "passiv bestikkelse" (modtagelse af bestikkelse).

Hertil kommer, at reguleringen ikke er statisk, men derimod dynamisk. Det betyder bl.a., at disse inkonsistenser udvikler sig, efterhånden som nye retsakter vedtages. For de myndigheder, som skal håndtere korruptionsområdet, betyder det, at opgaven bliver særdeles ressourcekrævende. Ikke

mindst i udviklingslandene udgør dette et reelt problem! Der er derfor behov for at skabe et ressourcebesparende "værktøj" i form af én enkelt retlig tekst, der kan konsolidere alle de krav, som er fastlagt i de forskellige internationale konventioner. Og det er yderligere nødvendigt regelmæssigt at opdatere denne "konsoliderede tekst". På den måde får de myndigheder, der skal indføre lovgivning med henblik på at bekæmpe korruption, et stærkt nyttigt værktøj til rådighed.

### Hvad skal vi gøre ved korruption?

Hvis vi skal gøre noget ved korruption, er første skridt at afklare, hvornår en person er "parat til at være korrupt" for herved at identificere de punkter, som indsatsen skal rettes mod. Robert Klitgaard (1988) har behandlet dette spørgsmål, og har fremlagt følgende ligning:

"If I am not corrupt, I get my pay and the moral satisfaction of not being a corrupt person. If I am corrupt, I get the bribe but "pay" a moral cost. There is also some chance I will be caught and punished. In which case I will also pay a penalty, and lose my

På Danmarks ambassade i Ugandas hovedstad Kampala er DANIDAS Anti-Corruption Code of Conduct hængt op, så alle besøgende bliver gjort bekendt med indholdet. Herunder, at DANIDA anlægger en nul-tolerance-politik i relation til korruption med DANIDAS udviklingsbistand.  
Foto Morten Broberg.

pay. So I will be corrupt if: the bribe minus the moral cost minus [(the probability I am caught and punished) times (the penalty for being corrupt)] is greater than my pay plus the satisfaction I get from not being corrupt”.

Ifølge Klitgaard (1988) er den formodede sandsynlighed for at blive fanget og straffet det, som virkelig betyder noget, såfremt vi effektivt ønsker at bekæmpe korruption. Dette gælder alle lande – uanset om de er udviklingslande eller ej. Hvis vi accepterer Klitgaards påstand, synes den bedste måde at bekæmpe korruption på således at være etableringen af et system, der *effektivt* kan *opdage* og *sanktionere* korruption.

Det er imidlertid tankevækkende, at netop når det kommer til udviklingsbistand, så er det hovedreglen, at vestlige donorer ikke følger denne tilgang, når det kommer til sanktionering af korruption. Således vil vestlige donorer ved opdagelse af misbrug af bistandsmidler i første række søge at udøve et (blødt) politisk pres med henblik på at få de misbrugte midler returneret. Det er imidlertid udelukkende op til modtagerlandets egne myndigheder at afgøre, hvorvidt og hvordan der eventuelt skal reageres. Jo højerestående den mistænkte person er, jo mindre sandsynligt er det, at modtagerlandets myndigheder vil reagere (Broberg 2015). Og hvis der ikke reageres i passende omfang, vil donorens eneste reelle sanktionsmulighed være at tilbageholde dele af ellers lovet efterfølgende udviklingsbistand til det pågældende land.

Det er et politisk valg, om man ønsker at benytte den just anførte tilgang. Det er imidlertid uomtvisteligt, at en sådan tilgang er åben for kritik på væsentlige punkter: For det første fordi den ikke tager højde for de faktorer, som afgør, om en person er korrump (som identificeret i Klitgaards ligning). For det andet fordi denne tilgang indebærer, at de grupper i udviklingslandet, som bistanden skulle hjælpe, i stedet kommer til at lide dobbelt, alt imedens misdæderen går fri. Et eksempel på sidstnævnte kan illustrere dette:

Antag at en donor indvilliger i at betale for etableringen og driften af 10 hospitaler i et udviklingsland. Ulykkeligvis misbruger en regeringsminister sin position og sikrer sig en stor del af midlerne gennem underslæb, således at blot et enkelt hospital bygges. Underslæbet og den deraf følgende begrænsning i hospitalskapacitet betyder nødvendigvis, at de personer, som af denne grund ikke får adgang til hospitalsbehandling, kommer til at lide under underslæbet. Hvis donoren herefter beslutter at sanktionere underslæbet ved at nedsætte det samlede beløb, som ellers var lovet til hospitalsprojektet,

vil dette indebære en yderligere begrænsning af den hospitalsbehandling, som stilles til rådighed for dem, der har brug for sådan behandling. Denne gruppe kommer således til at lide yderligere. Fremgangsmåden retter med andre ord bager for smed.

### Kan vi blive mere effektive?

Som anført af bl.a. Seiler & Madir (2012) og Broberg (2015) er det nødvendigt at overveje, om der ikke er mere effektive måder at begrænse omfanget af korruption med udviklingsbistand. I søgen efter inspiration til dette er der ikke mange steder at rette blikket imod. Den Europæiske Union er dog en undtagelse, idet den er ansvarlig for overførsler af betragtelige midler fra Unionen til medlemsstaterne, samtidig med at den – belært af tidligere (dårlige) erfaringer – har et kraftigt fokus på risikoen for korruption. Selv om der således ikke er tale om tildeling af udviklingsbistand, så er udfordringerne omkring bekæmpelse af korruption i forbindelse med de internationale pengeoverførsler i vidt omfang identiske.

I de situationer, hvor Den Europæiske Union støtter aktiviteter i medlemsstaterne, overføres beløbene sædvanligvis til de nationale myndigheder, som står for den videre administration (og fordeling) af midlerne, ligesom de nationale myndigheder har pligt til at påse, at pengene ikke havner i de forkerte lommer. Medlemsstaterne skal således kontrollere, at EU-midlerne bruges i overensstemmelse med de fastsatte betingelser, ligesom de er forpligtede til effektivt at sanktionere overtrædelser – om nødvendigt gennem effektive strafsanktioner (f.eks. fængselsstraf). EU-Kommissionen overvåger, at medlemsstaterne opfylder disse forpligtelser, og hvor en medlemsstat ikke gør det, kan Kommissionen sagsøge medlemsstaten ved EU-Domstolen for traktatbrud. Sagt med andre ord, så indebærer kontrollen af EU-midler, der administreres af en EU-medlemsstat:

- at medlemsstaten selv er forpligtet til at kontrollere, hvorledes midlerne bruges;
- at en myndighed uden for medlemsstatens kontrol også kontrollerer, hvorledes midlerne bruges;
- at i tilfælde, hvor der konstateres misbrug af midlerne, er medlemsstaten forpligtet til at reagere over for misdæderen;
- at medlemsstatens reaktion skal have en reelt afskrækkende virkning;
- at medlemsstaten kan indstævnes for EU-Domstolen og eventuelt dømmes, hvis den ikke lever op til disse pligter.

Den fremgangsmåde, som Den Europæiske Union anvender, når der overføres midler til medlemsstaterne, udgør også en egnet model for, hvorledes man mere effektivt kan bekæmpe korruption i forbindelse med overførelsen af udviklingsbistand (Broberg 2015). Det er i den forbindelse tankevækkende, at mens Den Europæiske Union således er meget nøjeregnende ved misbrug af EU-midler internt i EU, så anvendes den samme tilbageholdende (og ineffektive) tilgang som de fleste øvrige vestlige donorer, når der er tale om misbrug af EU-udviklingsbistand (Broberg 2015).

I forbindelse med tildeling af udviklingsbistand bør vestlige donorer betinge bistanden af, at modtagerlandet indvilliger *både* i at etablere effektive kontrolmekanismer, for så vidt angår anvendelsen af bistanden, og i at oprette effektive sanktionsmekanismer, som i praksis (og ikke blot i teorien) også vil kunne finde anvendelse på selv højtstående regeringsministre (Broberg 2015). Ja, faktisk er det af stor betydning, at kontrollen er særligt nidkær netop i relation til udviklingslandets øverste ledelse. For hvis landets "store fisk" ikke selv tør misbruge bistandsmidlerne, vil de være mindre tilbøjelige til at være eftergivende over for de "små fisk", som kaster sig ud i et sådant misbrug (ibid).

Mange vil mene, at dette forslag hovedkulds kolliderer med princippet om, at udviklingslandene skal gives ejerskab over deres egen udvikling. Det er imidlertid en misforståelse. For udviklingsbistand bør handle om at hjælpe mennesker med udtalte behov og ikke om at overføre penge til schweiziske bankkonti tilhørende personer, der ikke just lider nød.

#### Referencer

Morten Broberg, *Preventing Misuse of Development Aid: On the Fight Against Corruption*, Scandinavian Studies in Law 2015, pp. 55-68. • Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California 1988. • Robert E. Klitgaard, Ronald MacLean Abaroa, H. Lindsey Parris, *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, World Bank Institute, Washington D.C. 2000. • Steven Sampson, *The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution*, *Global Crime*, 2010, 11: 2, 261-278. • Norbert Seiler & Jelena Madir, *Fight Against Corruption: Sanctions Regimes of Multilateral Development Banks*, *Journal of International Economic Law*, 2012, 15(1), 5-28. • Transparency International, *Definition*, <http://transparency.dk/korruption/definition/> (senest tilgået den 22. marts 2017). • Ko-Yung Tung, *The World Bank's Institutional Framework for Combating Fraud and Corruption*, Remarks delivered at Seminar on Monetary and Financial Law, International Monetary Fund, 8 May 2002, tilgængelig på "[www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/tung.pdf](http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/tung.pdf)" (senest tilgået den 22. marts 2017).

**SAY NO TO CORRUPTION!**

**DANISH ANTI-CORRUPTION CODE OF CONDUCT**

1. We will avoid any conflict - real or potential - between our personal interests and our professional interests. We will promptly report any occurrence of such conflict.
2. We will not seek to influence for private purposes any person or body by using our official position or offering them personal advantages. However, we will not use public property, facilities, services and financial resources for private purposes except where permission is lawfully given.
3. We respect the laws of the countries in which we work.
4. We will ensure that our private conduct does not compromise our role as Danish employees.
5. We will not give, solicit or receive, directly or indirectly, any gift or other favour that may influence the exercise of our functions, performance of duty or judgement. This does not include operational hospitality or minor gifts.
6. In accordance with the principle of zero tolerance, we are obliged to report suspicion or evidence of corruption committed by colleagues or others.
7. We will strive to achieve maximum openness and transparency towards our external stakeholders. However, confidentiality will be applied when necessary to safeguard the official responsibilities and interests.
8. In our work we do not discriminate in respect of gender, colour of skin, religion, culture, education, social status, ethnic affiliation or nationality.
9. We will make our Code of Conduct known to our professional partners.
10. We will respect the principles of the Code and we will report any evidence or suspicion of breaches of the Code. The responsible superior will ensure the legal rights and due protection of the whistleblower and the accused before, during and after any investigation.

 **Ministry of Foreign Affairs of Denmark**



**Robert Klitgaard har fremlagt følgende ligning:**  
**“If I am not corrupt, I get my pay and the moral satisfaction of not being a corrupt person. If I am corrupt, I get the bribe but “pay” a moral cost. There is also some chance I will be caught and punished. In which case I will also pay a penalty, and lose my pay. So I will be corrupt if: the bribe minus the moral cost minus [(the probability I am caught and punished) times (the penalty for being corrupt)] is greater than my pay plus the satisfaction I get from not being corrupt”.**

