

Case 3

Folketingets Ombudsmands samarbejde med Kina

Jonas Bering Liisberg, direktør, Folketingets Ombudsmand,
jbl@ombudsmanden.dk

Christian Ougaard, specialkonsulent, Folketingets Ombudsmand,
cou@ombudsmanden.dk

The Parliamentary Ombudsman's cooperation with China

»Kineserne lægger ikke skjul på, at de vil bekæmpe korrupsionen i landet. Og de er nysgerrige efter at høre, hvordan vi vedligeholder den høje embedsmandsetik, som vi har i Danmark, og som jo langt

hen ad vejen er forklaringen på, at vi stort set ikke kender til korrupsion. Vi kan ikke fortælle dem, hvad de skal gøre. Men vi kan indgå i en dialog og forklare, hvad vi selv har gjort.« Citat fra Jørgen Steen Sørensen, Folketingets Ombudsmand, efter besøg i Beijing i 2013 (Politiken, 2013)



Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen møder lederen af Kinas anti-korrupsionskampagne, Wang Qishan, d. 24. juni 2014. Wang er medlem af Politbureauets Stående Komité, som er Kinas øverste ledelse.

Siden den danske ombudsmandsinstitution blev oprettet i 1955, har de danske ombuds-mænd og deres medarbejdere arbejdet aktivt for at udbrede kendskabet til filosofien bag en ombudsmandsinstitution. Det er naturligvis sket med udgangspunkt i den danske model, dens formål og idégrundlag. I nyere tid har Ombudsmanden deltaget i samarbejde om opbygning eller styrkelse af ombudsmandsinstitutioner i lande så forskellige som Albanien, Jordan og Ghana.

Kina er også blevet et samarbejdsland for Ombudsmanden. Udenrigsministeriet har bevilget ca. 8 mio. DKK til et projekt over perioden 2015 til 2017 efter et stort forarbejde navnlig gennem ambassaden i Beijing. Der er tale om det hidtil største og mest ressourcerkrævende internationale projekt for Folketingets Ombudsmand.

Danmark og Kina er forskellige på mange måder, så hvorfor er Kina interesseret i at samarbejde med Folketingets Ombudsmand? Skal der åbnes en »Folkekongressens Ombudsmand« i en sidegade til Den Himmelske Freds Plads med Ombudsmandens kontor på Gammeltorv som forlæg?

Nej. Der er ikke tale om et forsøg på systemimport. Der er heller ikke tale om et klassisk bistandsprojekt med støtte til at opbygge eller drive en institution i Kina. Der er i stedet tale om et fælles studieprojekt om god forvaltningskultur med Danmark og den danske forvaltning som den primære genstand for studierne. Folketingets Ombudsmand er formidleren på dansk side, fordi ombudsmandsinstitutionen i kraft af sin historie og funktion i dagligdagen har et særligt indblik i den danske forvaltning. Gennem projektet vil Ombudsmanden også blive klogere på Kinas virkelighed og forudsætninger.

Hvad driver Kina?

Den kinesiske ledelse har i flere år og med god grund udfoldet store bestræbelser på at

forebygge og bekæmpe korruption. Det sker både lokalt og centralt blandt små fisk (kaldet »fluer«) såvel som blandt hajer (kaldet »tigre«), som udgør en trussel mod social stabilitet, økonomisk udvikling og i sidste ende den politiske ledelse af landet. Efterforskning af konkrete sager og hårde straffe til skyldige embedsmænd og ledere nyder høj prioritet og får stor opmærksomhed. De såkaldte »slå hårdt« kampagner er for tiden det mest fremtrædende ben i indsatsen, men de står ikke alene. Den kinesiske ledelse er også opmærksom på behovet for at opstille strukturelle barrierer for korruption gennem regulering, formaliserede klagesystemer og forebyggende kontrol. Det kom bl.a. frem i forbindelse med Kommunistpartiets central-komité's fjerde plenarmøde i oktober 2014, der mundede ud i et omfattende program om retsreformer. Som det sidste, mest langsigtede led i indsatsen mod korruption ønsker ledelsen også fokus på uddannelse, bedre rammer og højere løn for embedsmænd, som på længere sigt kan være med til at ændre kulturen og adfærden, både i partiet og i administrationen. Man kan udtrykke strategien på følgende måde: embedsmænd og ledere skal ikke *turde*, de skal ikke *kunne*, og de skal ikke *ville* begå korruption.

Hvorfor Danmark?

I Kina er der en lang tradition baseret på konfucianske normer for »den etiske embedsmand«, som måske i nogen grad kan sammenlignes med Max Webers betragtninger om bureaukrati (Buhmann, 2003). Virkeligheden i det store land er dog mange steder langt fra både konfucianske og weberske idealer – og langt fra den danske virkelighed. Når Danmark fanger Kinas interesse som case, når den kinesiske ledelse giver samarbejdet prominent omtale, og når den danske Ombudsmand bliver inviteret til at møde et medlem af politibureauets stående komité, skyldes det først og fremmest vores verdenskendte position som et næsten korruptionsfrit samfund (jf. Transparency Internationals år-

lige opgørelser på www.transparency.org). Herunder er det nærliggende at pege på den danske embedsmands høje etik og integritet. Dette er forhold, som ikke alene er værdifulde ved opbygning af en mindre korrump embedsførelse, men som også ligger i god forlængelse af den traditionelle kinesiske tanke om den etiske embedsmand.

Kina har ry for at ville lære af de bedste, uanset om de er store eller små, og uanset hvilket politisk system der danner baggrunden for erfaringerne. Dette gælder også på følsomme områder. Med Deng Xiaopings berømte ord, så er det ligegyldigt, om katten er sort eller hvid, bare den fanger mus.

Kinas interesse i at forstå dansk forvaltningskultur er en fjer i hatten på Danmark – og den danske ombudsmandsinstitution. Kina er en ombejlet samarbejdspartner for vestlige lande af åbenbare grunde, og Danmark har som et lille land alt andet lige færre indgange og komparative fordele.

Samarbejdets tilblivelse: De første kontakter

Som led i den kontakt, som ombudsmandsinstitutionen løbende har med udlandet, har der også gennem ganske mange år været en løbende kontakt med forskellige kinesiske myndigheder. Den tidligere danske Ombudsmand, Hans Gammeltoft-Hansen, blev inviteret til Kina helt tilbage i juni 2001. Værten var Ministry of Supervision (MoS), der i regeringsapparatet bl.a. har ansvar for bekæmpelse af korruption, og som arbejder tæt sammen med partiets Centralkommission for Disciplinær Inspektion (CCDI), der har samme opgaver internt i Kommunistpartiet.

Under et besøg fra MoS i Danmark i november 2012 fortalte delegationen om den kinesiske ledelses ambition om at bekæmpe korruption på alle niveauer af den kinesiske forvaltning. De kinesiske myndigheder havde identificeret en række forskellige indsatsom-

råder, hvor der skulle arbejdes for at realisere denne målsætning. Danmark var efter de kinesiske myndigheders opfattelse på nogle af disse områder blandt de bedste i verden. I tæt samarbejde med den danske ambassade i Beijing begyndtes herefter et arbejde med at udstikke nogle rammer for et samarbejde. Undervejs i processen blev det besluttet også at indlede et samarbejde med State Bureau for Letters and Calls (SBLC), der er en myndighed med over 1000 år på bagen, som kinesere kan klage til, hvis de er utilfredse med den behandling, de har fået af myndighederne. Disse tiltag resulterede i, at Folketingets Ombudsmand i sommeren 2013 underskrev samarbejdsaftaler (MoUs) med hhv. MoS og SBLC i Beijing.

Det er vores erfaring, at forberedelsen af samarbejdet har krævet en ganske betydelig indsats. Dette dels for at identificere fælles områder at samarbejde om, men også for at lære hinandens forskellige traditioner og kulturelle forskelle at kende for derigennem at opnå et fælles sprog, som samarbejdet kan baseres på.

To hovedspor: Korruptionsbekæmpelse og behandling af klager

Samarbejdet med de kinesiske myndigheder har to hovedspor: korruptionsbekæmpelse og behandling af klager over myndigheder, hvor navnlig det sidstnævnte falder under det overordnede mål »at opbygge en troværdig administration«. Under besøget i 2013 tegnede sig et billede, hvor samarbejdet med de kinesiske myndigheder ville blive større og bredere end de rammer, som Folketingets Ombudsmand normalt arbejder indenfor. Det blev derfor besluttet at undersøge, om der var mulighed for at opnå særlig finansiering via Udenrigsministeriet.

Arbejdet med at give samarbejdsaftalerne konkret indhold fortsatte herefter, og i november 2013 var en delegation fra SBLC under ledelse af en viceminister i Danmark for

at høre om troværdig administration og for at tale om fremtidigt samarbejde. Derudover var Ombudsmanden i efteråret 2013 vært for et otte uger langt besøg af en kinesisk embedsmand, der besøgte en lang række myndigheder og andre aktører i det danske samfund. De mange samtaler gav også Ombudsmandens medarbejdere et stort udbytte, navnlig en dybere forståelse af de kinesiske forhold og for ligheder og forskelle i tænkningen landene imellem.

I juni 2014 besøgte ombudsmanden igen Beijing. Besøget havde navnlig til formål at arbejde videre med at planlægge samarbejdet inden for de to hovedspor. Under besøget fik Ombudsmanden mulighed for at møde Wang Qishan, leder af CCDI og medlem af politbureauets stående komité. Wang er den ansvarlige i Kinas øverste ledelse for indsatsen mod korruption. At dømme efter de efterfølgende kontakter, vi har haft med Kina, er der i Kina i høj grad blevet lagt mærke til, at samarbejdet med den danske Ombudsmand fik Wang Qishans bevågenhed.

I november 2014 kom en delegation fra SBLC under ledelse af minister Shu Xiaoqin på besøg i København. Overskriften for besøget var den retlige ramme for behandling af klager fra borgere med henblik på at arbejde for en mere troværdig administration. Programmet omfattede oplæg og diskussion mellem de to delegationer og besøg ved en række forskellige danske myndigheder. Delegationen fattede stor interesse for det danske administrative klagesystem med dets nogenlunde klare og entydige rammer for klagesagernes behandling. Herunder blev det drøftet ganske indgående, hvordan det danske system søger at undgå, at der opstår dobbeltkompetencer klagemyndigheder imellem. Drøftelserne gav os samtidig en bedre forståelse for, hvordan systemet i Kina fungerer.

Samarbejdsprojektet kommer til verden

På baggrund af disse aktiviteter var der på

begge sider enighed om, at der var grundlag for at søsætte et egentligt samarbejdsprojekt mellem Ombudsmanden og henholdsvis MoS og SBLC. Samarbejdet i de to spor skulle fokusere relativt bredt, således at målet er nogle overvejelser og beskrivelser, som de kinesiske myndigheder kan arbejde videre med, fremfor konkret at løse de problemer, kineserne har identificeret. Dette skal i sagens natur også ses i sammenhæng med de meget lange perspektiver, som opbygning af en troværdig administration har. Af samme grund skulle samarbejdet give mulighed for, at Ombudsmanden kan inddrage ekspertise fra andre danske myndigheder, således at også kompetencer, som ombudsmandsinstitutionen ikke besidder, kan bringes i spil. Derfor skal Ombudsmanden kunne frikøbe medarbejdere fra danske partnere.

I forhold til anti-korruptionssamarbejdet med MoS er der indgået aftaler med Rigsrevisionen og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) om, at disse myndigheder skal være samarbejdspartnere i projektet. Der er endnu ikke endeligt fastlagt nationale samarbejdsmyndigheder i forhold til samarbejde med SBLC. Det tegner dog til, at samarbejdet skal inddrage samspillet mellem lokale eller regionale førstestansmyndigheder og mere centralt placerede klageinstanser samt arbejdet med at behandle klager, med fokus på at få den konkrete klagesagsbehandling til at understøtte opbygningen af en troværdig forvaltning.

I januar 2015 var to medarbejdere fra Ombudsmanden igen i Kina sammen med en konsulent, både i Beijing og i provinserne Chongqing og Sichuan. Formålet var at udforme en konkret projektbeskrivelse, der kunne danne grundlag for en ansøgning til Udenrigsministeriet. Arbejdet med projektbeskrivelsen viste, at projektet på en række områder er særegent i forhold til traditionelle udviklingsprojekter. Samarbejdet omfatter ikke nogen overdragelse af midler eller egen-

tlige ydelser fra danske til kinesiske myndigheder. Begge sider dækker således deres egne udgifter ved deltagelsen i projektet, og »produktet« er i væsentligt omfang de erfaringer og overvejelser, som henholdsvis den kinesiske og danske deltagelse giver anledning til. Konkret er det tanken, at projektet i forhold til begge de deltagende kinesiske myndigheder skal omfatte besøgsudveksling på forskellige niveauer, udveksling af medarbejdere/studieture og nogle fælles beskrivelser af henholdsvis de danske og kinesiske systemer, der kan danne grundlag for overvejelser om, hvordan der skal arbejdes videre med de forskellige problemstillinger, der vil blive identificeret i løbet af projektet.

Pengene fra Udenrigsministeriet er nu bevilget, og arbejdet med at definere det videre arbejde pågår. Projektet er set fra ombudsmandsinstitutionen på næsten alle måder usædvanligt og samtidig meget spændende. Det er større end noget, vi har prøvet før; der skal ganske mange, også eksterne, kompetencer i spil, og emnerne berører noget ganske dybt og overordentlig komplekst i relation til både dansk og kinesisk forvaltning.

Referencer

- Buhmann, Karin (2003), »Reforms of Administrative Law in the PRC and Vietnam: The Possible Role of the Legal Tradition«, *Nordic Journal of International Law*, 72: 253-90.
- Politiken (2013), »Folketingets Ombudsmand skal bekæmpe korruption i Kina«, 26. juni.