

UDENRIGSMINISTERIET
Sydgruppen

j.nr.: 104.A.1.B.MRD.2.Indonesien

Styrelsens møde den 22. september 2004
Dagsordenens pkt. 9

1. Projekttitle:	Udviklingsindsats mod terrorisme i Indonesien
2. Ansøger:	Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation, Partnership for Governance og Asia Foundation
3. Bevillingsudgift:	15 mio. kr.
4. Budget:	
	Støtte til det indonesiske politi 6
	Støtte til reform af retsvæsenet 4
	Støtte til fremme af moderat Islam 4,5
	Teknisk review 0,1
	Total udgift 14,6
	Uallokerede midler <u>0,4</u>
	Bevillingsudgift samlet <u>15,00</u>
5. Personelbistand:	0
6. Varighed, finansår:	36 måneder
7. Tidligere forelæggelse for Styrelsen	

8. Sagsbehandler: Niels Hedegaard Jørgensen
9. Finanslovskonto: 06.32.09.10.51
10. UMF sagsområde: 51299
11. Faglig konsulent: Lars Adam Rehof, tlf. 20254

Resumé

Indonesien indledte i 1998 en omfattende politisk reformproces. Der er opnået politisk og økonomisk stabilitet i landet, men en række problemer udestår fortsat bl.a. i form af en omfattende korrupsion og et dårligt fungerende retsvæsen. Landet har oplevet (gen)udbrud af konflikter med etnisk og religiøs baggrund flere steder. Den internationale opmærksomhed blev for alvor vendt mod landet efter de blodige attentater på Bali i oktober 2002 og i Jakarta i august 2003. Attentaterne blev udført af militante islamiske grupper med internationale forbindelser. Dermed blev Indonesien et af fokuspunkterne i kampen mod den nye terrorisme.

Danmark har siden 1999 ydet bistand til Indonesien til støtte af indsatser indenfor menneskerettigheder og demokratisk udvikling. Kampen mod terrorisme er en vigtig del af dansk udviklingspolitik. Den danske udviklingsindsats i Indonesien mod terrorisme vil blive fokuseret på reformer indenfor politi og retsvæsen samt fremme af moderat islam.

Formål

Formålet med den danske indsats i Indonesien er - i samarbejde med andre donorer - at medvirke til bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme på flere niveauer, herunder

- Øge den direkte kapacitet til terrorismeforebyggelse og -bekæmpelse i det indonesiske politi
- Bidrage til reformer af politiet i forhold til samarbejdet med borgerne lokalt
- Bidrage til en bedre behandling af sager relateret til menneskerettighedsspørgsmål ved de særlige menneskerettighedsdomstole
- Bidrage til fremme af en moderat islamisk tænkning på muslimske kostskoler

1. Baggrund

Indonesien er et land præget af store geografiske, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle forskelle. Med sine godt 210 millioner indbyggere er landet verdens fjerde folkerigeste nation og verdens tredje største demokrati. Landet strækker sig 5.000 kilometer fra øst til vest og 2.000 kilometer fra nord til syd og består af mere end 17.000 øer. Der er mere end 300 forskellige etniske grupper og 250 regionale sprog og dialekter. 85% af befolkningen bekender sig til en moderat form for islam, hvilket gør Indonesien til det land i verden, der har flest muslimske indbyggere.

Det indonesiske samfund i dag er stadig påvirket af 32 års autoritært styre under general Soeharto. Soeharto overtog magten ved et blodigt militærkup i 1965. Han gennemførte et centralistisk og autoritært styre præget af tætte forbindelser mellem regering, militær og dele af

den private sektor. Landet blev holdt sammen i et jerngreb uden adgang for befolkningen til traditionelle demokratiske frihedsrettigheder. Styrets legitimitet blev i nogen grad opretholdt ved en høj økonomisk vækst, der løftede en stor del af befolkningen ud af fattigdom.

Den finansielle krise i Sydøstasien i 1997, der ramte Indonesien hårdt, medvirkede til Soehartos fald fra magten året efter. Det blev starten på en omfattende reformproces. I løbet af en periode på to år under den moderate muslimske præsident Wahid blev der gennemført lovgivning og oprettet institutioner svarende til et moderne demokrati. Indførelsen af demokratiske styreformere, herunder direkte valg til præsidentembedet og styrkelse af parlaments magt, en fri presse, en omfattende decentralisering til landets provinser og distrikter, reform af retsvæsenet samt statens gradvise tilbagetrækning fra bank og produktionsvirksomhed er blandt de centrale reformelementer.

Fjernelsen af Wahid i 2001 skabte plads til landets nuværende præsident Megawati, der har sikret landet økonomisk og politisk stabilitet. Det lykkedes Megawati at sammensætte en koalition, der politisk, religiøst og geografisk repræsenterer det vidtstrakte ørige. Repræsentanter fra centrale politiske magtgrupperinger fra såvel Soeharto perioden som fra reformkræfterne besætter højststående poster i administration og statsejede virksomheder. Tempoet i reformprocessen er imidlertid faldet. Fundamentale problemer i det indonesiske samfund i form af den gennemgribende korrupsion, det dårligt fungerende politi og retsvæsen og den ringe forvaltningskultur er der således ikke blevet gjort tilstrækkeligt for at løse. Det dårligt fungerende retsvæsen plaget af korrupsion giver grobund for frustration og manglende retsfølelse hos befolkningen og påvirker i negativ grad lokale og udenlandske investeringer. Også i forhold til den stigende aktivitet blandt de militante islamiske grupper i det indonesiske samfund har Megawati regeringen holdt sig tilbage.

På den økonomiske side er der under Megawati opnået en moderat økonomisk vækst på mellem 3-5% og makroøkonomisk stabilitet med lav inflation, faldende rente og stabil valutakurs. Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at sikre beskæftigelse til de 2,5 million unge indonesere, der hvert år tilslutter sig arbejdsstyrken.

Den indonesiske befolkning har ved to valg i 2004 til først parlamentet og siden første runde af præsidentvalget vist, at de tager deres demokratiske rettigheder alvorligt. Med en meget høj valgdeltagelse led præsident Megawati's parti et alvorligt nederlag ved parlamentsvalget og anden runde af præsidentvalget den 20. september er omgivet med stor spænding. Partier, der står for reformer og et opgør med korrupsionen, har noteret en væsentlig fremgang.

Udbrud af etniske og religiøse konflikter

En række etniske og religiøse konflikter er siden det politiske tårbrud i Indonesien i 1998 brudt ud. Disse konflikter har meget forskellige karakter og baggrund.

Separatistbevægelser i Aceh og Papua, henholdsvis landets vestligste og østligste provins, kæmper for selvstændighed eller en øget grad af selvstyre. Væbnede sammenstød mellem oprørsbevægelser og det indonesiske militær har været jævnligt forekommende med rapporter om omfattende menneskerettighedskrænkelser. I Aceh har der været militær

undtagelsestilstand siden maj 2003 (civil nødretstilstand fra maj 2004). Internationale humanitære organisationer har kun haft begrænset adgang til området. I andre dele af Indonesien, bl.a. Molukkerne, det centrale Kalimantan og Sulawesi har voldelige konflikter tilsvarende krævet menneskeliv. Disse konflikter er primært begrundet i kamp om ressourcer (naturressourcer og økonomisk udvikling), men har også etniske og religiøse undertoner.

En anden type af konflikter relaterer sig til islamiske grupperinger af militante fundamentalistiske elementer. Eksistensen af sådanne grupper er ikke noget nyt fænomen. Indonesien har en lang historie af voldelig opposition af forskellig karakter, der har sin oprindelse i tiden fra før uafhængigheden fra Holland og som så en genopblussen i 1960'erne og 1970'erne, hvor fundamentalistiske grupper gennemførte terrorangreb mod regeringen. Disse grupper er små i antal, men stærke i troen. De har internationale forbindelser og tilvejebragte rekrutter til kampen mod den russiske besættelse af Afghanistan og til de islamiske separatister i Filippinerne.

Med terrorangrebet på Bali i oktober 2002 og mod Marriott hotel i august 2003, hvor henholdsvis 200 og 11 personer blev dræbt, blev der sat fokus på Indonesien i kampen mod den nye terrorisme. Attentaterne er blevet tilskrevet en regional terrorgruppe – Jemaah Islaymiyah - hvis erklærede mål er at skabe en sydøstasiatisk islamisk stat. Gruppen slår sig op på den voksende modstand mod de vestlige lande, herunder primært USA, og fremhæver at krigen mod terror i virkeligheden er en krig mod Islam. Gruppen formodes at have forbindelse til international terrorisme, herunder al-Qaeda netværket.

De militante grupper i Indonesien ser ud til at skulle findes i tæt forbundne familienetværk i udvalgte dele af landet, herunder primært Solo i de centrale dele af Java. Det ideologiske fællesskab er blevet skabt gennem en religiøs opdragelse i en begrænset kreds af de muslimske skoler. Disse skoler udgør på grund af deres svage indlæringsinstitutioner et oplagt rekrutteringsmål for de fundamentalistiske grupper. Det syntes endvidere givet, at den usikkerhed der er skabt ved sekulære reformer af det indonesiske samfund, korrupsionen, den manglende retssikkerhed og økonomiske vanskelige levevilkår er faktorer, der medvirker til rekruttering af personer til de militante islamiske grupperinger. De moderate islamiske institutioner og skoler spiller en vigtig rolle i kampen mod spredning af disse radikale elementer.

Det er vigtigt at understøtte, at de radikale militante grupper i Indonesien udgør et meget begrænset antal personer. Langt hovedparten af de personer der sympatiserer med radikale islamiske grupper, hvorfra de militante rekrutteres, har deres fokus på Islams relation til det sekulære indonesiske samfund.

Det indonesiske svar på terrorismen

Det indonesiske politi udgør sammen med efterretningsvæsenet de primære institutioner for terrorismebekæmpelse i Indonesien. Politiet er i dag uafhængigt af militæret og ved at etablere sig om en civil styrke, der kan påtage sig en modererende og konflikthæmmende funktion i samfundet. Institutionelt og kapacitetsmæssigt er politiet imidlertid svagt. Styrken har haft svært

ved at omstille sig til en ny rolle som borgernes partner i et demokrati og gennemføre en effektiv indsats i forhold til konfliktforebyggelse og bekæmpelse af terrorisme.

Efterforskningen af terrorangrebene på Bali i oktober 2002 og i Jakarta i august 2003 er dog blevet en succes. Bistand fra udenlandske donorer, primært Australien, har bidraget til en hurtig afdækning af det omfattende netværk, der står bag disse terrorangreb.

2. Dansk støtte

Danmark har siden slutningen af 1990'erne ydet støtte til Indonesien under menneskerettigheds- og demokratirammen (MRD) til indsatser indenfor menneskerettigheder, konfliktforebyggelse og fremme af en demokratisk udvikling. I 2003 udgjorde MRD-støtten ca. 10 mio. kr., der administreres via den decentrale bevilling af ambassaden i Jakarta. Størstedelen af støtten kanaliseres gennem lokale NGO'er.

På menneskerettighedsområdet er støtten bl.a. gået til indsatser i Aceh, der har haft til mål at hjælpe ofre for menneskerettighedskrænkelser, herunder torturofre, samt understøtte kvinders rettigheder. På centralt niveau er der givet støtte til reform af Højesteret i form af træning af dommere ansat i de særlige menneskerettighedsdomstole. På området konfliktforebyggelse er støtten primært blevet givet til gennemførelse af seminarer og workshops i forskellige distrikter med henblik på at styrke civilsamfundet samt forebygge konflikter ved at bringe lokale religiøse og politiske ledere sammen. Endelig er der givet støtte til bekæmpelse af korruption i form af oplysningskampagner gennemført af de to store muslimske organisationer i Indonesien, Nadhlatul Ulama og Muhammadiyah.

Støtte til bekæmpelse af terrorisme

Kampen mod den internationale terrorisme er en vigtig prioritet i dansk udviklingsbistand som fastslået i regeringens udviklingspolitiske strategi En Verden Til Forskel. Strategien har ført til udarbejdelsen af en principplan for dansk udviklingsbistand til kampen mod den ny terrorisme. I Asien fokuserer planen på Indonesien. Med afsæt heri har en dansk identifikations- og formuleringsmission været udsendt til Indonesien i foråret 2004 med henblik på at afdække, hvilke typer af indsatser, som kan have den største effekt.

De konkrete forslag til indsatser på terrorbekæmpelsesområdet er udarbejdet i sammenhæng med de igangværende dansk støttede aktiviteter i Indonesien på menneskerettighedsområdet og området for god regeringsførelse. Dette sker med henblik på at etablere en samlet strategisk ramme for den danske indsats, da der er en tæt sammenhæng mellem bekæmpelse af terrorisme og forbedringen af landets menneskerettigheder. Denne ramme vil indeholde tre overordnede komponenter i form af konfliktforebyggelse, fremme af moderat islam samt bekæmpelse af korruption. I udvælgelsen af indsatsområder er endvidere indgået de af OECD etablerede principper for støtte til bekæmpelse af terrorisme indenfor en udviklingspolitisk kontekst.

Danmarks status som en lille donor i Indonesien (15 millioner kroner over tre år) tilsiger en koncentration af indsatsområdet mod terrorisme både substansmæssigt og geografisk, samt hvor muligt en samfinansiering med andre donorer. Imidlertid er det fundet gavnligt i en

formentlig første fase at fokusere på mere end ét område med henblik på afprøvning af forskellige typer indsatser og samarbejdspartnere.

På baggrund af andre donorerers aktiviteter, hidtidige erfaringer og behovet for samtænkning med den øvrige MRD indsats er der fastlagt tre indsatsområder for den danske støtte til bekæmpelse af terrorisme i Indonesien: A: Det indonesiske politi, B. Retsvæsenet og C: Fremme af moderat islam.

3. Projektbeskrivelse

A. Støtte til det indonesiske politi

Støtten til det indonesiske politi påtænkes givet på to niveauer. På nationalt niveau vil der blive givet støtte til at øge den direkte kapacitet til terrorismeforebyggelse og -bekæmpelse. Støtten koncentrerer sig om det nyetablerede træningscenter (Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation, JCLEC), der forventes fuldt operationelt fra 1. januar 2005. Australien er den primære hoveddonor bag dette projekt, som har til formål at styrke den nationale og regionale ekspertise f.s.v.a. bekæmpelse af international kriminalitet, herunder terrorisme. Konkret etableres der på centeret træningsmoduler for det indonesiske politi indenfor en række områder, herunder efterforskning, efterretning, retsmedicin samt efterforskning af kriminelle finansielle aktiviteter. Der er fra dansk side lagt vægt på ikke at støtte aktiviteter, der vil kunne misbruges af politiet, såfremt landets sikkerhedssituation forværres. Der er fra såvel australsk som indonesisk side udtrykt konkret ønske om støtte til JCLEC fra øvrige donorer, herunder Danmark.

Det indonesiske politi vil være ansvarlig for ledelsen af JCLEC, men vil være underlagt et styrende organ bestående af repræsentanter fra Australien, Indonesien og øvrige donorer. Dette organ bliver ansvarlig for centerets drift og budget.

Fra dansk side planlægges støtten til JCLEC at udgøre 3 millioner kroner. Støtten vil blive givet til gennemførelse af træningsaktiviteter indenfor områder som f.eks. overvågning og analyseteknik med respekt for traditionelle frihedsrettigheder. PET har tilkendegivet interesse i at bistå med teknisk assistance. Den endelige fastlæggelse af dansk støttede aktiviteter vil ske i samarbejde med Australien. Støtten vil endvidere blive koordineret med øvrige donorer, herunder UK og Holland, der tillige har tilkendegivet, at ville støtte centeret.

På lokalt niveau vil støtten til det indonesiske politi blive givet til mindre indsatser, der sigter på at skabe et tættere samarbejde og et bedre forhold mellem borgere og politi på lokalt niveau (community policing). Formålet er at gøre politiet bedre i stand til at varetage deres ansvar i forhold til borgerne og forhindre mindre lokale uoverensstemmelser i at eskalere til direkte konflikter. Indsatserne vil bl.a. omfatte etablering af et bedre samarbejde mellem politi og øvrige institutioner i retsvæsenet f.s.v.a. behandling af klager om korrupsion, forbedring af lokalbefolkningens kendskab til politiets opbygning og aktiviteter samt fokus på politiets tilstedeværelse i bestemte byområder. I tilknytning til disse indsatser vil der blive givet støtte til forbedring af kvinders vilkår i form af udarbejdelse af retningslinjer til politiet for opnåelse af

en større antal kvinder i politistyrken samt forbedring af samarbejdet mellem retsvæsenet og sundhedsvæsenet om behandling af kvindelige voldsofre.

Støtten vil blive givet gennem det såkaldte Partnerskab (Partnership for Governance), der blev etableret i 2001 af den indonesiske regering og interesserede donorer. Partnerskabet er en koordinerende enhed for den internationale donorstøtte til området for god regeringsførelse i Indonesien. Partnerskabet har endvidere en central rolle i forhold til understøttelsen af reformer i det indonesiske politi.

Den samlede danske støtte til indsatser på lokalt niveau vil udgøre 3 millioner kroner.

B. Støtte til retsvæsenet

Som led i reformprocessen er et reformarbejde af retsvæsenet iværksat. Et større reformprogram for Højesteret er således nu under implementering.

Der er etableret særlige retsinstitutioner (antikorrupsionsdomstole, handelsretter samt menneskerettighedsdomstole), men det er ikke hermed lykkedes at undgå de problemer, der præger det øvrige retsvæsen, herunder den omfattende korruption. Derfor indgår det som en del af den overordnede reformplan for Højesteret, at de separate retsinstitutioner skal reformeres. Et sådant arbejde er igangsat f.s.v.a. antikorrupsionsdomstolene og handelsretterne.

Den danske støtte vil muliggøre igangsættelse af et tilsvarende reformarbejde i de fire særlige menneskerettighedsdomstole i Jakarta, Medan, Makassar og Suabaya. Formålet er todelt: For det første at styrke den institutionelle kapacitet hos menneskerettighedsdomstolene. For det andet, at udvikle retningslinjer og materiale som kan anvendes af de relevante dommere til at gøre deres arbejde mere effektivt. Det ultimative mål er at opnå en bedre behandling af retssager relateret til menneskerettighedsspørgsmål og dermed medvirke til at forbedre retssikkerheden.

De primære redskaber til at opnå de nævnte målsætninger er udarbejdelse af en overordnet reform- og udviklingsplan (blueprint) for menneskerettighedsdomstolene gennem en bred og partcipatorisk problemidentifikationsproces. I tilknytning hertil vil der bl.a. blive udarbejdet en manual for dommere, som vil omfatte procedureregler og retningslinjer for bevisførelse i menneskerettighedssager samt materiale til brug for et træningsprogram for dommere.

Projektet udvikles og implementeres af Asia Foundation, der er en international NGO med mange års erfaring i Indonesien. Asia Foundation arbejder primært gennem lokale NGO'er, der har erfaring indenfor reform af retsvæsenet, islam og demokrati samt menneskerettigheder og konfliktforbyggelse. Asia Foundation er en central aktør i de igangværende reformer i retssektoren i Indonesien og har herigennem etableret et veludbygget netværk af NGO'er.

Den konkrete gennemførelse af de dansk støtte aktiviteter vil ske ved etablering af et tæt samarbejde mellem ansatte i højesteret, en arbejdsgruppe af menneskerettighedsdommere og Asia Foundation's NGO-partnere. NGO'erne vil være den ledende part i arbejdet, mens Asia Foundation vil varetage den overordnede monitorende rolle.

Den danske støtte vil udgøre 4 millioner kroner.

C. Støtte til fremme af moderat islam

En voksende andel af indonesiske børn går i muslimske skoler, hvor curriculum primært er bygget op om koranen. Disse skoler har ofte meget begrænsede ressourcer til rådighed og ledes af en mindre kreds af personer i en familiestruktur. Skolerne har som konsekvens heraf svært ved at stille den nødvendige viden til rådighed for eleverne og har ofte en meget konservativ fortolkning af politiske spørgsmål relateret til udvikling af moderne demokrati og en globaliseret verden.

Der vil blive givet dansk støtte til to islamiske universiteter i henholdsvis Jakarta og Yogyakarta, som den danske ambassade i Jakarta tidligere har samarbejdet med. Disse universiteter bidrager ved deres undervisning til en mere åben og demokratisk livsanskuelse blandt de uddannede lærere og dermed til en mere demokratisk og bredere undervisning i de muslimske skoler, hvor lærerne som oftest får ansættelse. De to universiteter vil med den danske støtte udbygge deres samarbejde med de muslimske kostskoler gennem styrkelse af læreruddannelse og forbedring af curriculum. Målet er at forbedre den faglige kvalitet af den religiøse uddannelse og fremme en nutidig forståelse af islamiske tekster og en debat i skolemiljøet om demokrati, kvinders rettigheder og religiøs pluralisme. I alt 180 muslimske skoler fordelt på seks forskellige distrikter forventes at indgå i projektet.

Asia Foundation er ansvarlig for aktiviteterne, fører tilsyn med udarbejdelsen af undervisningsmaterialerne og vil fungere som konsulent for de to islamiske universiteter i forbindelse med gennemførelsen af projektet. Den danske støtte vil udgøre 4,5 millioner kroner.

Med såvel universiteterne som NGO'erne er der allerede fra ambassadens side etableret et godt samarbejde på andre områder (f.eks. forbedring af kvinders rettigheder og generel konfliktforebyggelse). Disse aktiviteter vil blive fortsat parallelt med indsatsen mod terrorisme under den overordnede ramme for menneskerettigheds- og demokratiseringsindsatser i Indonesien.

4. Øvrige donorer

En række donorer er aktive i Indonesien, herunder Japan, USA, Holland, Tyskland, UK og Australien. Støtte til god regeringsførelse er den primære prioritet for samtlige donorer samt støtte til uddannelse og miljø. Australien, USA, UK og Holland er de mest aktive på terrorbekæmpelsesområdet.

5. Programadministration og budget

Ambassaden i Jakarta vil være ansvarlig for koordination og monitorering af det danske program, herunder deltagelse i den løbende strategiske dialog med de indonesiske myndigheder og de øvrige donorer.

Programmets budget vil udgøre 15 millioner kroner. 6 millioner kroner er afsat til støtte til politiet, 4 millioner til støtte til reform af retsvæsenet og 4,5 million gives til fremme af moderat islam. 0,4 million afsættes som uallokerede midler.

Der vil blive gennemført et midtvejsreview af programmet i sidste del af 2005 (0,1 mio. kr.).

6. Indikatorer og resultater

Det overordnede formål med programmet er at forebygge og bekæmpe konflikter og terrorisme i Indonesien. Givet områdets karakteristika som et bredt område, hvor mange faktorer har betydning samt Danmarks status som en lille donor giver det ikke mening at etablere nationale indikatorer for udviklingen i programmet. Som følge heraf er der etableret indikatorer, der relaterer sig tæt til de enkelte aktiviteter gennemførelse. Ved programmets udløb i 2006 forventes følgende opfyldt:

- JCLEC fungerer efter sin målsætning
- Der er udarbejdet en overordnet plan for reform af de særlige menneskerettighedsdomstole
- Curriculum er blevet ændret til fokus på faglige emner i de 180 muslimske skoler og der undervises herefter.

7. Væsentligt risikofaktorer

De politiske forhold kan ændre sig, hvorved rammebetingelserne for projektets gennemførelse forandres. Projektet er baseret på ejerskab hos de lokale partnere, hvorfor fortsat vilje til de skitserede aktiviteter hos såvel de involverede NGO'er og statslige myndigheder er en forudsætning for implementering af projektet.