

# 亞齊轉型正義之路： 願景、挫折與重啓\*

顏永銘\*\*

東海大學政治學系副教授

本文由歷史與制度觀點，討論亞齊自分離主義衝突結束後之轉型正義發展歷程。2005年簽署的《赫爾辛基協定》涵蓋了各項轉型正義措施，然其落實一方面受限於和平優先的考量，以致偏重特赦及賠償層面；復因印尼全國轉型正義工程停滯，使得究責與真相探詢缺乏具體進展。為謀突破，亞齊公民社會採取草根途徑與真相優先策略，終於促使亞齊議會於2013年通過《亞齊真相和解委員會條例》。在制度設計上，亞齊的真相和解工作聚焦受害者團體的需求，並力圖與在地政治菁英確保合作，以牟轉型正義願景的充分實現。

關鍵字：赫爾辛基協定、亞齊、轉型正義、和平建設、真相和解委員會

---

\* 本論文為科技部專題研究計畫（106-2420-H-029-013-MY2）之部分成果。作者感謝2019年兩次訪問印尼期間，提供幫助與交換意見的印尼各界友人，以及協助訪問成行的政大東亞所楊昊教授。另外，作者也特別感謝審查人所提出的剴切批評，讓本文內容能更為完整周延。

\*\* E-mail: [yyen76@gmail.com](mailto:yyen76@gmail.com)

收稿日期：109年4月15日；接受刊登日期：109年10月23日

## 壹、前言

2019年11月，印尼政治、法律與安全事務統籌部（Coordinating Ministry for Legal, Political and Security Affairs）部長 Mohammad Mahfud MD 表示，雅加達將重新推動真相和解委員會建立工作，以協助釐清過往人權侵害的真相（Widianto, 2019）。消息一出，民間社會反應冷淡。約兩個月後，亞齊真相和解委員會（Aceh Truth and Reconciliation Commission, KKR）主委 Afridal Darmi 呼籲佐科威總統採取積極作為，強化亞齊真相和解委員會的法律地位（The Jakarta Post, 2020）。兩則看似矛盾的訊息，反映出印尼轉型正義工作的複雜樣貌，也再次令人回憶起 1976 年以降造成重大傷亡的亞齊衝突。此中一個關鍵的問題是，在今日亞齊穩定的情勢背後，過往衝突期間遭逢不義的受害者，其所承受之苦痛是否已得到妥善處置？在印尼所面臨的分離主義挑戰中，東帝汶在獨立公投後的廢墟上取得獨立地位，並採取了相關的轉型正義措施（顏永銘，2018b）。巴布亞的分離運動則有日趨激烈之勢，令 2001 年即通過的《巴布亞自治法》淪為一紙空談。最後，亞齊在 2005 年達成和平協議，雅加達維持對亞齊的主權，賦予其特別自治（self-government）地位。不同的政治發展路徑，影響了三地對過往大規模人權侵害的處置。<sup>1</sup>

本文聚焦亞齊個案，探究自 2005 年《赫爾辛基協定》簽訂後，亞齊社會轉型正義的努力。透過歷史脈絡的釐清以及制度發展的檢視，本文企圖處理的問題如下：第一，在亞齊的後衝突重建藍圖中，轉型正義的意義為何？其次，影響亞齊轉型正義在制度設計與實踐上之落差的原因何在？最後，2017 年開始運作的亞齊真相和解委員會如何成為可能？<sup>2</sup> 為完整回應上述問題，本

---

1 1998 年 5 月，蘇哈托獨裁體制瓦解，印尼展開波動劇烈的政治轉型。對於巴布亞、亞齊與東帝汶三個邊陲地區而言，蘇哈托「新秩序」的結束既是機會，也是挑戰。廿年後，東帝汶取得政治獨立地位，亞齊則成為印尼共和國內具特殊自治地位的省級單位，而巴布亞的分離主義衝突卻有日益惡化的態勢。亞齊與東帝汶都試圖對過去漫長的衝突與壓迫經驗進行梳理，轉型正義的工作在兩個地區都有一定的開展。

2 相較於東帝汶，學界對於亞齊的轉型正義工作在關注程度上存有相當落差。一項直觀的證

文將依循下列結構開展：第二節將對轉型正義的概念發展與相關的文獻進行整理檢視，並論證本文的切入視角。在第三節，本文將簡略回顧亞齊分離主義運動的歷史，以及由衝突走向和解的背景脈絡；在第四節，本文將從制度面視野，分析由《赫爾辛基諒解備忘錄》與相關法令所設定的和平重建體制，以及轉型正義在其中的意涵；在第五節，本文將分析亞齊轉型正義工作在責任訴究與真相探詢上的實踐紀錄；第六節則針對特赦以及賠償機制的落實進行分析評估；第七節的重心則聚焦於 2013 年底通過之《亞齊真相和解委員會條例》，討論此一 2017 年正式展開運作之機構的制度特徵。本文結論除總結亞齊轉型正義之發展歷程外，並將針對後續可能的研究方向進行描繪。<sup>3</sup>

## 貳、轉型正義在亞齊：概念與文獻的檢視

與普世人權價值密切相關，轉型正義在 1990 年代逐漸成為國際社會所關注的新興議題。方經歷劇烈轉型的國家，如何處理過往衝突階段或前民主化時期大規模、系統性的人權侵害？這些不當情事往往是該國司法體系無能力，或缺乏意願回應者，並在加害者與受害者群體間形成難以化解的矛盾。在人類漫長的歷史過程中，改朝換代後的政治清算並不罕見，但直到二次大戰結束後，國際社會方認真思考懲罰人權侵害／人道犯罪背後的規範性意涵。隨著國際人權規範日益成長茁壯，於政治轉型後追究人權侵害者責任、平反受害者冤屈，以及釐清事實真相的觀念逐漸得到接受，並透過聯合國加以肯認。轉型正義作為一項政治工程，遂成為後衝突社會，或經歷政治轉型的國家必須處理的重要事項。

在制度抉擇上，轉型正義早期的努力多聚焦於刑事責任的訴究，隨著時間開展，偏重真相探求與社會和解的修復性正義（restorative justice）途徑得

---

據是在 Google Scholar 中以關鍵字“East Timor”與“transitional justice”進行搜尋，可得出 20,700 筆結果；但若代換為“Aceh”與“transitional justice”，則所得結果為 4,600 筆。

3 本研究進行的方式，除仰賴相關文獻與官方資料整理外，作者於 2019 年兩次前往印尼，拜會涉及轉型正義工作的非政府團體、政府部門代表，以及學者專家，進行半結構式訪談，受訪者資料請參見附錄二。

到更多關注。今日，轉型正義的實踐途徑已如百花齊放，圍繞著真相（truth）、正義（justice）、賠償（reparation）與保證不再發生（guarantee of non-recurrence）四大目標開展。<sup>4</sup> 真相的建立被視為是社會對話與和解的基礎，在制度上多透過真相委員會加以落實。其次，以司法程序追究人權侵害或人道犯罪加害者的做法，兼具了應報（retribution）與預防的功能，1990年代後普遍可見的人權法庭或特別刑事法院乃呼應了此一途徑在現實世界的實踐。以物質手段彌補造成的傷害乃人類社會長期以來之慣習，不過在轉型正義的討論中，賠償受害者不僅限於物質層次，更著重受害者精神狀態與社會地位之復原。最後，所有轉型正義機制的存在，都指向避免類似悲劇再次發生的規範性願景。除了處理過往不義案件之外，如何從結構面改造後衝突社會，需要更完整的制度改革舉措。實務上，基於不同歷史社會條件，各國在制度抉擇上呈現出不同的側重，並有多樣的排列組合。這些制度安排的前因後果，乃轉型正義研究者共同的問題意識所在（顏永銘，2018a；Fletcher et al., 2009）。

作為一新興獨立的領域，轉型正義之研究在過去卅年逐漸成形，主要的理論解釋，無論是從規範擴散的角度，或是制度論的觀點，都有相當的研究成果產出。規範擴散的解釋，可以 Kathryn Sikkink 的「正義流瀑」（justice cascade）為代表（Sikkink, 2011）。此一論點認為，二戰後幾支重要的政治脈動，在 1990 年代逐漸匯流，並擴散內化到國際層次以及跨國層次，改變過往迴避處理重大人權侵害的慣習。伴隨新規範出現的人權法庭與真相委員會等制度，正是轉型正義沛然莫之能禦的重要指標。

另一方面，制度論觀點的討論則企圖分析轉型正義出現的條件，以及相關轉型正義機制的有效性。前者涉及到轉型前政體特徵或衝突屬性與不同機制的連結，而後者則涵蓋諸如人權法庭能否實現應報式正義，或真相委員會能否促進社會和解的問題。<sup>5</sup> 同屬於制度論脈絡，企圖討論轉型正義效果的，

---

4 此一稱為轉型正義四大支柱的規範架構，可見於聯合國 2010 年發布的《秘書長指導說明：聯合國處理轉型正義問題的途徑》（*Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*）（United Nations, 2010）。

5 囿於本文篇幅，此處對於轉型正義文獻迄今的發展無法提供完整的討論，有興趣的讀者可參考 Vinjamuri and Snyder（2004; 2015）與 Sikkink and Kim（2013）。

還有「平衡論」解釋。此說認為各種轉型正義機制間有互補的潛力，特定組合的轉型正義實踐將有助於正義、真相、和解等目標的實現。透過大型資料庫的建置分析，發現以審判加特赦，以及審判／特赦／真相委員會三者並存兩種組合最有助於達成轉型正義的規範性目標（Olsen et al., 2010）。

作為亞太區域的個案，亞齊因選擇性偏誤（聚焦於「成功」個案）影響，而並未在一開始得到太多的關注，情況直到 2010 年後出現變化。Jeffery (2012) 聚焦《赫爾辛基協定》當中的特赦內容，並評估此一「以正義交換和平」的安排在衝突結束五年後對於亞齊社會的影響。她認為一般對特赦條款的質疑在亞齊的案例中並未成立，即便人權文化尚未紮根，但正向發展清晰可見。Aspinall and Zain (2013) 對於亞齊轉型正義工作進行歷史性分析，渠等指出亞齊轉型正義議程，受到印尼政治轉型脈絡，以及地方菁英權力考量的牽制，因此亞齊的未來，將可能形成一「缺乏和解與真相的和平進程」（Aspinall and Zain, 2013: 123）。Horne (2014) 則比較了東帝汶與亞齊的透過傳統社會儀式進行的轉型正義實踐，並指出雖然兩個個案往往被視為由下而上的草根式和解典範，但外部行為者在傳統儀式的概念重構、正當性形塑，以及具體執行上均扮演重要角色。韓國學者 Suh Jiwon (2015) 對於亞齊轉型正義經驗的討論則指出，一系列的政策決定多為預防性（preemptive）措施，其目的是要避免更嚴苛的究責挑戰。無論是人權法庭抑或是補償措施，都可見到不同行為者出於自身利益的預防性操作。Kent and Affiat (2017) 針對新成立的真相和解委員會，提供了調查性質介紹，指出公民團體的倡議努力，以及理想與現實的差距。

儘管有上述研究的貢獻，今日吾人對於亞齊轉型正義的理解仍有部分不足之處。首先，多數研究聚焦於某一個轉型正義機制的討論，全面性的分析評估仍屬罕見，Aspinall and Zain (2013) 的文章固然有此企圖，但其涵蓋的時間範圍僅到 2012 年前後，未能處理真相委員會的創建過程，也因此做出了不盡正確的論斷。其次，部分研究中提到亞齊的轉型正義經驗無法脫離印尼政治情勢的脈絡性因素，然而渠等在這方面的分析，往往有流於決定論（受制於中央的亞齊）之嫌，抑或是偏重非制度面環節的探討。事實上，大多數轉型正義個案，都是在艱困的內外環境中開展前進，過度依循制度論觀

點，將難以掌握利害相關者間的動態發展。其次，倘若印尼脈絡對於亞齊轉型正義真有如此巨大的影響，則制度面的框架應進行更完整的梳理，但既有的文獻在這方面的著墨相對有限。有鑑於此，本文企圖以更包容性的視野，探討身處於印尼改革年代以及後衝突情境下的亞齊，如何面對過往的不義，追求和解。

## 參、衝突脈絡與走向和解

位處蘇門答臘島西北端的亞齊，自 16 世紀以降維持自主的政治地位，在荷屬東印度殖民事業擴張過程中，亞齊蘇丹國 (*Keurajeuën Acèh Darussalam*) 直到 1903 年才向荷蘭人低頭。長期的獨立經驗以及深厚的伊斯蘭文明傳統，讓亞齊和印尼其他地區相比，存在著鮮明的殊異性。在二戰結束後的反殖民浪潮中，亞齊一度支持雅加達的世俗派政權，但對獨立後願景的差異，讓亞齊人在宗教領袖 Teungku Daud Beureud 領導下，投入「伊斯蘭之家」(*Darul Islam*) 的反叛運動，企圖建立印尼伊斯蘭國。與雅加達的武裝衝突直到 1957 年方告一段落，印尼政府在 1959 年給予了亞齊「特別區」(*special region, Daerah Istimewa*) 的地位。儘管如此，亞齊與中央政府間的矛盾並未徹底解決。蘇哈托「新秩序」(*new order*) 體制建立後，雅加達強化中央集權，亞齊的自治地位復受壓縮，加以石油開採帶來之經濟利益分配不公，反抗聲浪日增。1976 年 12 月 4 日，Tengku Hasan M. di Tiro 領導的亞齊民族解放陣線 (*National Liberation Front of Aceh*) 發表宣言，尋求脫離印尼而獨立，並採取武裝抗爭路線。由此開始，直到 2005 年 8 月，分離主義者與印尼政府間武力相向，造成大量平民傷亡，並有嚴重人權侵害情事發生。

亞齊近卅年衝突大致可區分成幾個階段：第一階段為 1989 年以前，在此一時期，自由亞齊運動大體上仍屬「秀才造反」，武裝衝突強度偏低，獨立運動人士多遭印尼政府迫害或流亡海外，如領導人 Hasan M. di Tiro 於 1979 年出逃瑞典，獨立運動聲勢有限。1980 年代中期起，自由亞齊運動將部分成員送到利比亞接受軍事訓練，武裝抗爭能力顯著提升。1989 年起，武裝衝突態勢升溫，有鑑於態勢惡化，印尼政府於 1990 年 5 月宣布亞齊為「軍事行動

區」(Daerah Operasi Militer, DOM)，亞齊衝突進入第二階段，陸軍特種部隊進駐當地打擊分離主義團體，鎮壓異議人士。在衝突過程中，平民百姓受創甚深，激化對於雅加達當局的不滿，也令自由亞齊運動即便在軍事上居於下風，依然得以存續。

1998年5月，蘇哈托威權體制瓦解，印尼對亞齊的鎮壓政策出現改變契機，而推動終結衝突的努力也漸次浮現。該年8月初，國防部長 Wiranto 將軍宣布解除軍事行動區狀態，並對軍管期間軍方違反人權的作為公開道歉。<sup>6</sup>與印尼進入改革年代 (*reformasi*) 同時，亞齊衝突也進入第三階段 (直到2004年底南亞海嘯)。在此一時期，迅速變化的政治情勢使得雙方的關係呈現劇烈擺盪之特徵。1999年10月當選的總統瓦希德 (Abdurrahman Wahid) 力求推動亞齊問題的政治解決，在非政府組織人道對話中心 (Center for Humanitarian Dialogue) 斡旋下，印尼政府與自由亞齊運動在2000年5月簽署《亞齊人道停火協議》(*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*)，但在印尼內部政治局勢快速變化，以及雙方缺乏互信的情況下，協議旋即破裂。從2001年5月到2003年5月期間，自由亞齊運動與印尼政府打打談談，2002年12月雙方復簽署《停止敵對協定》(*Cessation of Hostilities Agreement*)，設定了更具企圖心的創造和平 (*peace-making*) 的內容，然而結果是2003年5月梅嘉瓦蒂 (Megawati Sukarnoputri) 總統宣布亞齊進入軍事緊急狀態，武裝對抗旋即激化至前所未見之程度 (Aspinall, 2005)。自由亞齊運動的軍事單位遭受嚴重打擊，由於衝突程度激增，人權侵害與人道犯罪的情事普遍出現，雙方皆涉及非法處決、綁架、酷刑等惡行，印尼軍方另涉及大量性侵案件，而自由亞齊運動則涉嫌徵用童兵 (*child soldier*)。

新的和平努力自2004年下半年開始逐漸浮現，相對溫和的尤多諾 (Susilo Bambang Yudhoyono) 擊敗梅嘉瓦蒂當選總統，他與副總統卡拉 (Jusuf Kalla) 皆尋求以政治手段解決亞齊衝突，並與自由亞齊運動展開檯面下的接觸。不過，2004年12月26日發生的南亞大海嘯，才是真正改變了亞齊政治態勢

---

6 在東帝汶獨立公投 (1999年) 的刺激下，亞齊人民要求獨立公投的聲浪大漲，瓦希德總統在競選時也曾承諾將讓亞齊舉辦公投，然因印尼政府內部與軍方的反對，公投願景未能實現。

的關鍵，也是亞齊衝突最後階段（邁向和平）的起點。<sup>7</sup> 印尼政府在 12 月 29 日開放外國團體進入亞齊展開人道救援與重建工作，讓國際社會知悉亞齊長年未決的內戰慘狀，並進而對交戰雙方施以更大的促和壓力。另一方面，海嘯對於亞齊的民心向背也造成極大衝擊，先前對於自由亞齊運動抱持同情心態的民眾，在史無前例的天災衝擊下，接受宗教性詮釋所賦予的意義，認為海嘯是對於亞齊經年戰亂人禍的天譴（附錄二訪談資料 Q）。有鑑於內外情勢的重大變化，自由亞齊運動以及印尼政府先後同意重啓和談。在國際援助的誘因（或壓力）下，談判過程雖迭遭困難，但並未破局。在芬蘭前總統 Martti Ahtisaari 領導的危機管理倡議（Crisis Management Initiative）斡旋下，衝突雙方最終於 2005 年 8 月 15 日簽署《印尼政府與自由亞齊運動諒解備忘錄》（以下稱《赫爾辛基協定》）。由於先前兩次和談成果均未能避免衝突再起，是以當時各方對於《赫爾辛基協定》的前景多持審慎態度。

## 肆、亞齊「特別自治」規範框架下的轉型正義

不同於 2002 年的《停止敵對協定》或更早的停火協議，《赫爾辛基協定》的宗旨在於提供亞齊衝突全面性的解決方案。然在此同時，卅年衝突期間隨處可見的人權侵害與人道犯罪該如何處理？在終止武裝衝突的大前提下，追求正義價值具有高度政治敏感性，而往往遭到擱置或排除。文獻中，「正義」與「和平」之間的取舍乃後衝突社會必須面對的兩難（Snyder and Vinjamuri, 2003; García-Godos and Sriram, 2013）。儘管如此，在亞齊和平協商過程中，轉型正義並未因加害者的抗拒而消失於議程中。宏觀而言，有兩項脈絡因素值得注意。首先，《協定》協商的過程，正值聯合國開始正視衝突與後衝突社會重建中的法治與正義問題，轉型正義的規範性價值得到肯認（陳俊宏，2015；Annan, 2004）。另一方面，亞齊的後衝突之路與印尼自身的轉型正義工程相互交織，即便驅動的脈絡有別，但追求正義的規範性標的一致，提供

7 儘管自由亞齊運動武裝人員多藏匿山區，而不像印尼軍方蒙受重大損失，但大海嘯徹底摧毀亞齊最大的都市班達亞齊（Bandar Aceh），造成近廿萬人死亡，全亞齊流離失所者接近總人口半數，可說整個社會基礎遭受了根本性破壞。

了利害關係者合作的基礎。

表 1 根據聯合國的轉型正義四大支柱架構，整理出相關機制在不同層次的法源基礎。首先可看出，《赫爾辛基協定》涵蓋了所有轉型正義的要素，該協定包含六大部分：亞齊的治理（governing of Aceh）、人權（human rights）、特赦與重返社會（amnesty and reintegration into Society）、安全安排（security arrangements）、亞齊監督特派團之設立（establishment of the Aceh Monitoring Mission）、爭端解決程序（dispute settlement）。其中與轉型正義直接相關的條款出現在 §2.2（人權法庭）、§2.3（真相委員會）、§3.1（特赦）、§3.2.5（賠償）、§4.11 與 §4.12（制度改革）。在這些機制中，特赦與賠償的內容規定相當詳盡，例如 §3.1.2 要求在《協定》簽署後 15 天內無條件釋放政治犯與被拘禁者；§3.2.5 規定印尼政府將籌措適合耕種的土地與資金予亞齊當局，以協助前戰鬥人員（ex-combatants）重返社會，並對政治犯以及受影響的平民進行補償（GOI and GAM, 2005）。相較之下，人權法庭與真相委員會的規定則非常簡短。§2.2 規定將建立一座處理亞齊案件的人權法院；§2.3 規定由印

表 1：亞齊轉型正義措施之法源

	和平協定	印尼國內法	亞齊法
刑事究責	2005 年《赫爾辛基協定》	2000 年《人權法庭法》 2006 年《治理亞齊法》	
真相追求	2005 年《赫爾辛基協定》	2004 年《真相和解委員會法》 2006 年《治理亞齊法》	2013 年《亞齊真相和解委員會條例》
賠償	2005 年《赫爾辛基協定》		
制度改革	2005 年《赫爾辛基協定》		
特赦*	2005 年《赫爾辛基協定》	2005 年第 22 號總統令 (Presidential Decree)	

\* 作為過往重大人權侵害的處置措施，特赦在實務上普遍得到採納，然而在規範意義上，特赦的適切性則受質疑批判，也不屬於聯合國轉型正義四大支柱架構。此中緣由，在於特赦固然為部分國際法規範所肯認，但其存在阻礙了國家在國際人權法下的法律義務，也阻礙了對於加害者的究責工作。聯合國當前的政策立場，乃限縮特赦的適用範圍，特別是排除對於涉及戰爭罪、違反人道罪、種族滅絕，與大規模人權侵害的特赦實踐。

資料來源：作者自行彙整。

尼（國家）真相和解委員會建立亞齊真相和解委員會，後者的任務在於研議與決定和解措施（GOI and GAM, 2005）。無論是人權法院或真相委員會，其範圍執掌、組織架構與運作方式等細節均不見於《協定》。

必須強調的是，《赫爾辛基協定》是印尼政府與自由亞齊運動的雙邊協定，其落實雖然有亞齊監督特派團協助確保，然後者之工作，主要集中在自由亞齊運動軍事單位的解除武裝與復員、印尼軍警之重新部署，以及社會整合上；刑事審判或真相委員會議題，並非該特派團主要工作事項。根據《協定》§5.2(d)，亞齊監督特派團的任務包含「監督人權狀態（human rights situation）並提供協助」（GOI and GAM, 2005）。此條固可從寬認定，理解成涵蓋轉型正義相關的工作事項，然這需要監督特派團對條文進行積極詮釋。由實際工作紀錄來看，監督特派團一方面缺乏能力（人力規模有限），二方面欠缺採取此種積極性實踐的意願（EU, 2010; Schulze, 2007）。

由於《赫爾辛基協定》內有關刑事審判以及真相調查之落實與外部監督無涉，其實現的關鍵在於印尼將相關條款內國法化的努力。《赫爾辛基協定》之所以能夠成功的政治基礎，在於自由亞齊運動放棄追求獨立之目標，接受在印度尼西亞共和國下的「自我治理」（self-government）。<sup>8</sup> 相對地，雅加達方面做出的讓步則是制定新的《治理亞齊法》（*Law No. 11/2006 on the Governing of Aceh with Explanatory Notes*），以取代 1999 年通過的《亞齊特別自治法》（*Law 18/1999 on Special Autonomy for Nagroe Aceh Darussalam*）。《協定》§1.1.1 要求《治理亞齊法》應於 2006 年 3 月 31 日前生效，然因法案研議過程中各方意見整合困難，印尼國會直到 2006 年 7 月方通過該法，並於該年 8 月由總統公布施行。

在《治理亞齊法》第 14 章中，《赫爾辛基協定》簡略提及的刑事審判與真相委員會得到具體肯認。<sup>9</sup>《治理亞齊法》第 228 條規定，「為調查、起訴、

8 自由亞齊運動對於亞齊與印尼的政治關係極為重視，渠等堅決反對雅加達所提出的「自治」（autonomy），認為該詞非但貶抑亞齊的地位，更令人聯想起過去自治期間的不堪往事（Nur Djuli and Rahman, 2008: 29）。

9 值得一提的是，被《治理亞齊法》取代的《亞齊特別自治法》中對於轉型正義並無具體規範，但印尼國會同一年（1999 年）所通過的《巴布亞特別自治法》中卻明確提及應設立省級人權法院以及真相和解委員會（McGibbon, 2004）。

裁斷，以及解決本法**施行後**所發生之人權侵害案件，應於亞齊建立一座人權法院」（黑體為筆者所加）。<sup>10</sup> 第 229 條第一款則規定，「為追求真相與和解，根據本法應於亞齊設立一真相與和解委員會」；該條第二款復規定，「亞齊真相和解委員會應構成全國真相和解委員會不可分割的一部分」（USAID, 2006）。<sup>11</sup> 這兩項條文明確賦予究責與真相調查之國內法源依據，然其所提供的制度基礎是否合乎國際標準？對此問題，可分別由相關文件之間的法律關係，以及印尼國內轉型正義法制的角度進行觀察。

首先，《赫爾辛基協定》、《治理亞齊法》，以及印尼國內法之間的關係自始便存在著不確定性。《赫爾辛基協定》乃印尼政府與自由亞齊運動之間的和平協議，締約方一為主權國家，另一則是非國家行為者的分離主義團體，且該協議的法律後果讓後者成為前者內的一個特別自治體。從國際法角度來看，《協定》的正當性可由習慣國際法加以證成，但在印尼國內法中，《協定》的法律地位是有問題的，這也是為何印尼國會在審議《治理亞齊法》時，只把《協定》內容視為立法指針，而非印尼需遵守的法律義務（Kadir, 2018; May, 2008）。在亞齊監督特派團運作期間，《協定》明確規範的解除武裝與特赦等事項得以有效落實，而其他事項則需仰賴雅加達方面的忠誠信守，然由《治理亞齊法》的內容來看，印尼政府的態度值得細究。

對於自由亞齊運動以及許多亞齊人士而言，《治理亞齊法》很大程度上背離了《赫爾辛基協定》。不論是特別自治的意涵、中央與地方的權限、監督關係，以及安全單位在亞齊的角色，《治理亞齊法》的規範均與《協定》之精神嚴重背離（May, 2008）。對於渠等而言，除開外交、國防、貨幣／財務、司法與宗教自由外，亞齊可自主決定一切之公眾事務（GOI and GAM, 2005: §1.1.2(a)）；然就雅加達的角度來看，即便是「特殊自治」的亞齊，依

---

10 本段所討論之《治理亞齊法》相關條文內容係英文翻譯，由於官方英文版本不可得，本文參考者是由美國國際開發署（United States Agency for International Development）所資助彙整之非官方翻譯版本，但亞齊監督特派團與國際移民組織（International Organization of Migration）均對翻譯內容有所貢獻（USAID, 2006）。

11 英文翻譯如下（USAID, 2006）：

(2) The Truth and Reconciliation Commission in Aceh referred to in paragraph (1) shall constitute an inseparable part of the Truth and Reconciliation Commission.

然是從屬於單一國體制的印尼共和國及其憲法下的政治單元，是以作為亞齊地區根本大法的《治理亞齊法》，必須與印尼國內法體系協調一致，否則將難以落實，並有形成違憲爭議的風險。在轉型正義上，由於《協定》相關條文極為精簡，並預設了真相和解委員會將在印尼國內法體制下運作，《治理亞齊法》有關條文的內容並無明顯背離。

其次，無論是《協定》或《治理亞齊法》，皆預設了亞齊轉型正義機制與印尼既有體制的合作關係。自 1998 年民主化進程展開後，印尼人權狀態顯著提升，政府部門與民間社會對於過往的重大人權侵害展現積極處理的企圖，然而這樣的熱情旋即面臨阻礙。國際轉型正義中心（International Center for Transitional Justice, ICTJ）和印尼人權組織失蹤與暴力受害者委員會（Commission for the Disappeared and Victims of Violence，下文以外界所熟悉的縮寫 KontraS 代表）在 2011 年針對印尼轉型正義所進行的分析報告中，認為「新秩序」崩解後的發展可區分為三個階段。首先在 1998-2000 年間，出現了重大政策宣示與積極的調查工作；但 2001-2006 年間，相關機制的建立與運作遭逢挑戰；2007 年以後則可見改革步伐的停滯（ICTJ and KontraS, 2011）。在此過程中，重要的制度建立分別為 2000 年通過的《人權法庭法》（*Law No. 26/2000 on Human Rights Courts*），以及 2004 年通過的《真相和解委員會法》（*Law No. 27/2004 on Truth and Reconciliation Commission*）。

根據《治理亞齊法》，印尼政府應於亞齊建立一座人權法庭。然根據《人權法庭法》第 45 條，四座常設人權法院中位於蘇門答臘島棉蘭（Medan）者，其管轄權即涵蓋亞齊，故是否需在亞齊設立人權法庭即具有爭議性。相較於地域管轄，更為敏感的問題在於管轄的時效範圍。《治理亞齊法》將人權法庭的管轄範圍限制於該法通過後的人權侵害案件，此與轉型正義處理過往重大侵權之本意顯然有違。印尼國會在 2000 年審議《人權法庭法》時，對此回溯性（retroactivity）原則即有重大爭議，最後通過的版本雖未排除過往人權侵害案件，但「另闢蹊徑」，在常設人權法院外，另外建立特別人權法庭（*ad hoc human rights court*）途徑。簡單來說，《人權法庭法》通過之後的案件，由四座常設人權法院審理；法案生效之前的重大人權侵害情事，則透過特別法庭處理（AHRC, 2005: §43）。程序上，特別法庭需由國會下議院

建議，然後由總統發布律令（decree）方能成立。由此來看，《治理亞齊法》限制管轄時效在該法施行後的不足，可透過《人權法庭法》中有關特別法庭的設計加以補正（如表2）。然必須注意的是，特別法庭的設立涉及到總統、國會，以及國家人權委員會（Komnas HAM）調查工作的相互配合，這意味著額外的成本負擔與更高的不確定性（Hadi, 2008: 68）。

表 2：人權侵害刑事究責的法律基礎

人權侵害發生時間點	究責法源與途徑
2000 年 10 月以前	《人權法庭法》特別法庭
2000 年 10 月至 2006 年 7 月	《人權法庭法》常設法庭
2006 年 7 月以後	《治理亞齊法》；《人權法庭法》常設法庭

資料來源：作者自行彙整。

「回溯性」問題也與真相和解委員會有所關聯，《人權法庭法》第 47 條主張，對於過往重大人權侵害案件，「或可透過真相和解委員會方式加以解決」。雖然民間團體與印尼國家人權委員會自蘇哈托下臺後就提議設立真相委員會，但相關立法卻直到 2004 年才正式通過。而在真相委員會法案審議過程中，其中一項重要願景就是「透過特赦達成和解」（reconciliation through amnesty），真相探詢則遭限縮成個案式調查（Suh, 2015: 102）。該法案通過後，國際轉型正義中心在對該法案發布的評議中，特別質疑相關特赦條款的適切性，認為將和解化約成個人化的特赦／補償交換過於偏狹，且將使加害者受益（ICTJ, 2005）。和解優於真相的精神在《赫爾辛基協定》中也可清楚看到，相較於 §2.1 以中性方式提及設立一座人權法院，§2.2 對真相和解委員會的規範條文中，特別提及委員會在和解任務上的職責。事實上，在《協定》談判過程中，人權與正義議題漸遭邊緣化，自由亞齊運動在前幾回合談判中曾高調要求處理過往人權侵害，並主張國際介入，然而印尼談判代表，以及居間斡旋的芬蘭前總統 Martti Ahtisaari 皆不表支持，後者並一再遊說談判雙方必須「向前看」，「過去必須加以處理，但現在不是時候」（Aspinall, 2008: 17）。是以隨著談判持續進行，人權議題的重要性逐漸為設立政黨等議題所

取代，而最終《協定》相關文字在精神上與前一年印尼國會通過的《真相和解委員會法》高度呼應。在《治理亞齊法》中，也藉由「不可分割」(inseparable)一詞，再次凸顯亞齊真相和解工作與全國層次真相和解委員會的密切關聯。

程序上，亞齊真相和解委員會應由國家真相和解委員會設立，然而這樣的法律基礎在2006年遭到致命性打擊。印尼憲法法院在2006年12月宣告《真相和解委員會法》部分條文違反國際人權標準，並將整部法律廢除 (Aspinall and Zain, 2013; Aulund, 2012)。影響所及，亞齊真相和解機制陷入高度不確定狀態，委員會能否建立？如何建立？成為各方激烈爭辯的議題。部分人士主張《治理亞齊法》第229條第一款已經賦予亞齊真相和解委員會成立的法源基礎，然此種觀點無法有效處理同條第二款之「不可分割」概念。即便逕行依第一款，也需要透過亞齊議會 (People's Representative Council of Aceh, *Dewan Perwakilan Rakyat Aceh*，英文縮寫為 DPRA) 制定法案 (*qanun*)，具體規範委員會的宗旨、組織與運作程序。

## 伍、《協定》簽署之後：真相探詢與究責的成績

2005年《赫爾辛基協定》簽署後，亞齊社會重返和平的進程出乎外界預料的平順。歐盟在《協定》簽署五週年所發表的宣言中，盛讚亞齊和平的積極正面發展，並斷言未來前景一片光明 (EU, 2010)。由安全角度來看，武裝衝突程度確實顯著降低，自由亞齊運動解除武裝，復員戰鬥人員；印尼撤出相當數量的武裝部隊，採取軍文分治，雙方大體遵循《協定》的規範，硝煙瀰漫的亞齊恢復穩定。然而由轉型正義角度來看亞齊後衝突年代的發展，所呈現的圖像會是如何？根據前一節所提及的究責、尋求真相、賠償，以及制度改革架構，吾人可發現，亞齊後衝突社會的重建工作中，最有成績的是賠償工作，其次則是與結束衝突密切相關的制度改革，至於真相調查與刑事究責，則難謂有具體進展。以下將先針對真相和解委員會以及人權法庭兩項機制在《協定》簽署後五年的實踐進行檢視，與上一節所介紹的制度框架進行比對。

由於時間上的落差，對於亞齊衝突期間人權侵害情事之處理，有部分案件在《協定》簽署前就已依循國家層級法規展開，儘管《真相和解委員會法》2004年才通過，但前期相關工作呈現出事實調查與司法究責結合的特色。<sup>12</sup>然這些努力並未因相關立法與《協定》簽署而再添動能，反而趨於沉寂。蘇哈托下臺後，印尼國會以及國家人權委員會在1998年夏天均派出團隊前往亞齊，進行人權侵害調查。1999年，總統哈比比（Bacharuddin Jusuf Habibie）設立獨立委員會（Independent Commission for the Investigation of Violence in Aceh, KPTKA），調查「軍事行動區」（DOM）期間的人權侵害案件，經過六個月調查，該委員會收集了超過5,000個案件，並指稱軍方所採取的作為構成一種國家暴力（state violence）（AI, 2013: 23; ICTJ and KontraS, 2011: 2）。

2000年通過之《人權法庭法》（AHRC, 2005: §18）授權國家人權委員會對於重大人權侵害案件進行準司法調查，這提供了真相調查工作與刑事究責之間的制度連結（AHRC, 2005）。在前述1998年的調查外，國家人權委員會在2003年組成特別團隊（ad hoc team），其初始宗旨為監督2002年的《停止敵對協定》，但在和平破局後，該特別團隊轉而對於戒嚴期間（2003年5月至2004年5月）各方是否遵守人權規範與人道法進行監督，並在亞齊全境設立申訴機制。在結論報告中，團隊指出有重大人權犯罪存在之明確跡證，建議國家人權委員會啟動準司法調查（AI, 2013: 24）。<sup>13</sup>

建立真相和解委員會的想法，早在2000年就已經出現，當時印尼國會（People's Consultative Assembly, MPR）通過決議，主張為促進全國團結，應建立真相與和解委員會，揭露過往權利侵害情事，推動全面性和解方案（ICTJ and KontraS, 2011: 13）。然而2004年《真相和解委員會法》通過後，印尼政

---

12 必須強調的是，此一階段調查工作的重心乃事實調查（fact-finding），與真相和解委員會所聚焦的真相尋求（truth-seeking）雖內容雷同，但本質上仍有所差異。前者較偏重以個案為中心，以犯罪事實的蒐集為導向；而後者則企圖提供一全景式的真實圖像，勾勒出人權犯罪的類型樣態與制度成因。即便如此，事實調查與真相尋求之間可相互強化，尤其前者可作為後者之基礎。

13 必須強調的是，國家人權委員會被賦予的準司法調查權，制度面上固然有助於真相與究責的連結，然而調查結果也因其司法性質而無法公開，這無疑有礙於真相探詢的目的（ICTJ and KontraS, 2011: 24）。

府在落實上步履蹣跚。且不論後來憲法法院的違憲判決，該法要求政府應於六個月內組成委員會，然直到做出 2006 年底違憲判決之際，委員任命仍未完成。爾後，法律與人權部（Ministry of Law and Human Rights）花了超過三年才完成新版《真相和解委員會法》起草工作，然草案無法在內閣中取得共識，致使尤多諾總統於 2013 年將其自送交國會審議法案的清單中撤回，並改交付政治、法律與安全事務統籌部（Coordinating Ministry for Political, Legal, and Security Affairs）處理（Wahyuningroem, 2013: 128; Aspinall and Zain, 2013: 103-104）。雅加達缺乏追求真相的政治意志清楚可見，佐科威總統在 2014 年第一次競選時便承諾將推動轉型正義工作，但始終未曾認真面對。

在司法究責上，前述的事實調查工作皆預設刑事起訴的可能性，然而實際情況之發展卻不如預期。《人權法庭法》所規範的究責框架在亞齊並未有效開展，管轄權涵蓋亞齊的棉蘭人權法院未曾處理過任何相關案件。<sup>14</sup> 另外，印尼政府也沒有設立特別人權法庭，審理 2000 年以前的人權侵害案件。將時間再往前推，哈比比總統成立的獨立委員會，曾建議對五起案件立即進行起訴，然最後只有一案（Teungku Bantaqiah 謀殺案）正式進入司法程序，而且是透過軍／民事聯合法庭（*Koneksitas* court）進行審判。國家人權委員會所進行的事實調查工作固然有一定成果，但進一步的準司法調查與移轉起訴皆未能有效進行。以發生在 2000 年底，三名人道事務工作者遭法外處決的案件為例，國家人權委員會在 2001 年初表示將籌組調查委員會，並規劃讓此案送交棉蘭人權法院進行審理。但亞齊省與雅加達的檢察總長辦公室以技術與程序理由反對國家人權委員會的提議，並建議改由軍／民事聯合法庭進行審理（HRW, 2001）。<sup>15</sup> 事實上，無法問責的情況並非僅見於亞齊，而是印尼全國性的現象。常設人權法院的紀錄顯示，無罪定讞的比率高達 100%。國家人權委員會在相關重大案件調查中列出 137 位嫌疑人，檢查總長辦公室起訴了其中 34 人，18 人一審遭判有罪，然而上訴後全部皆獲無罪判決（ICTJ and KontraS, 2011: 41）。此種規範與實踐落差所造成的「實質特赦」（*de facto*

14 作者以電郵訪問亞齊學者所得之訊息。

15 此案最後因四名非軍職涉嫌人逃脫拘禁而不了了之。

amnesty) 現象，顯示對究責途徑的抗拒心態，並非僅侷限於行政部門 (Burgess, 2012)。所以，複雜程序設計之目的並非確保合乎正當法律程序的審慎作為，而是提供了否決者更多的介入空間。在亞齊，司法究責在第一關就遭逢困難，國家人權委員會在 2010 年以前未曾進行準司法調查 (Suh, 2015；附錄二訪談資料 K)。

相較於一般法庭與人權法庭路徑步步荊棘，以軍事司法程序追究人權侵害犯行成爲唯一可行的選擇。以上述 Teungku Bantaqiah 案審判 (1999 年 7 月) 爲例，24 名低階軍事人員與 1 位平民遭判決有罪，刑期爲八年半到十年不等；然而涉案的軍隊指揮官 Sudjono 卻潛逃失蹤，讓究責努力出現重大缺口 (無法繼續釐清指揮鏈中上級軍官的責任) (Clarke et al., 2008: 34)。除此之外，2003 年 5 月宣布戒嚴後，印尼軍方以軍事審判方式處理自身的侵權犯行，印尼武裝部隊指揮官蘇塔托 (Endriartono Sutarto) 將軍於 2004 年 6 月表示，在軍方紀錄的 511 件人權侵害案中，429 件的嫌疑人已經送交軍事法庭審理，57 名士兵遭判刑入獄，3 人勒令退伍 (AI, 2004)。

軍事審判途徑的轉型正義固然在定罪與處分上有一定成績，然此途徑的弊端也相當明顯。首先，軍事審判途徑在程序上未能符合國際人權標準，以軍事司法機關審理軍人的侵害人權案件，難以迴避獨立性、中立性與透明性的質疑。由上述 Teungku Bantaqiah 案即可觀察到印尼軍方「棄車保帥」的操作，受處分的是低階軍官與士兵，而高階指揮官與決策者卻能逍遙法外。此外，判決結果往往不對外公開，外界難以得知被告所受處分是否切實執行 (AI, 2013: 33)。由宏觀層次來看，已進行的軍事司法究責僅涵蓋了亞齊卅年衝突期間很小的一部分，和實際存在的人權侵害情事不成比例，顯示有關部門並無認真面對過去錯誤之意圖。審理的案件未能充分涵蓋惡性最重大之犯行，而定罪後所判刑期偏低，更迴避處理「軍事行動區」(DOM) 期間諸多人權侵害案件。凡此種種，都削弱了司法究責途徑的信譽。

## 陸、以特赦與賠償爲中心的努力

承上所述，亞齊和平建設工作中最有成績者當推賠償安排與執行。而依

據《協定》架構，賠償所屬的重返社會（reintegration）工作與特赦關係密切，加以特赦在轉型社會中普遍存在的事實，本節先針對亞齊的特赦實踐進行討論，接續分析賠償措施的進展與挑戰。

在《協定》相關措施中，特赦的規範要求相對明確，並在簽署後得到迅速落實。作為特赦國內法源依據的第 25 號總統令直到 2005 年 8 月 30 日才正式頒布，但印尼政府在 8 月 17 日就宣布第一波特赦，釋放 298 名被拘禁者。總統令頒布後隔日，又有 1,424 人獲赦免處分（Schulze, 2007: 36; Aspinall, 2008）。大體而言，獲特赦處分者有三大類型：已由司法程序判決有罪並在獄中服刑者、正接受調查之被拘禁者，以及曾替自由亞齊運動從事軍事行動，並願意投降以換取特赦和安置協助者（Jeffery, 2014: 187）。

在 1,700 餘人得到特赦的狀況下，仍有超過 100 位爭議性案件當事人未在《協定》規範期限內得到特赦。事實上，雅加達與自由亞齊運動雙方對於特赦議題的分歧並未在談判期間得到解決。印尼政府認為若當事人並非因叛國（*makar*, treason）罪入獄，而是涉及諸如搶劫或毒品等相關罪刑，則無資格接受特赦。然而自由亞齊運動主張其並不接受「特赦」所隱含的法律意涵，而只是借用此一概念來強調「無條件釋放」（*unconditional release*）。畢竟對於自由亞齊運動而言，武裝衝突期間渠等追求獨立的行為根本就不是印尼國家主權下的刑法管轄範圍所及（Kingsbury, 2006: 102）。此外，由於印尼直到後期（特別是 2003 年以後），才開始以叛國罪起訴／問責自由亞齊運動人士，許多先前入獄之政治犯，其罪名多為一般刑事犯罪。以叛國罪作為特赦與否的判準將難以有效實現《協定》之精神。

由於雙方無法就此達成共識，亞齊監督特派團只得依據《協定》規範，邀請瑞典籍法官 Christer Karphammer 介入進行裁斷。Karphammer 法官根據兩項原則檢視爭議案件，首先是當事人犯罪行為與自由亞齊運動之關聯性，其次則是倫理性判斷（*ethical judgment*）。<sup>16</sup> 審議的結果經過檯面下的協商遊說，終於得到爭端雙方之同意，絕大部分爭議案件當事人均得到特赦處分，

16 大部分爭議案件的考量都集中在第一項原則是否滿足，至於倫理性判斷基本上強調犯行本身的嚴重程度，倘若是針對平民、冷血的（*cold-blooded*）行為，則不符合接受特赦的資格（Aspinall, 2008: 20）。

僅有不到 10 人必須服完刑期，這包括了 2000 年 9 月雅加達證券交易所爆炸案行兇者（Aspinall, 2008）。

隨著轉型正義在國際社會取得規範性地位，特赦機制的正當性也漸遭質疑。作為「必要之惡」（*necessary evil*），特赦的適用範圍近年來受到嚴格限縮。聯合國人權事務高級專員辦公室在其所提出的說帖中就明確指出，倘若特赦的頒布妨礙了對涉嫌戰爭罪、種族滅絕、違反人道與其他重大人權侵害犯行當事人的究責，則相關國家不但違反國際法，也違背聯合國政策（OHCHR, 2009）。從上述實踐來看，亞齊的特赦似未排除重大人權侵害犯行者再遭起訴之可能性，Karphammer 法官所依循的倫理性原則在一定程度上也呼應了國際刑事法理。儘管如此，《協定》特赦條款只針對自由亞齊運動人士進行規範，而對於印尼安全部隊成員隻字不提，不平衡的設計透露出雅加達對於轉型正義缺乏關注，以及和平價值在《赫爾辛基協定》中的優越地位。

根據《協定》，接受特赦處分者將可恢復其所有政治、經濟與社會權利（GOI and GAM, 2005: §3.2.1）。換言之，接受特赦處分者，乃相關重返社會計畫之目標對象。嚴格來說，賠償（*reparation*）一詞並未出現在《協定》中，但透過 §3.2.5，其實質意涵得以體現，而由於該條文尚涵蓋受影響平民（*affected civilians*），要求對其提供補償（*compensation*），是以在概念上已超越了「解除武裝／復員／重返社會」（*disarmament, demobilization, reintegration, DDR*）的後衝突處理架構，並與轉型正義產生交疊（李大中，2011）。

爲了有效執行重返社會任務，亞齊重返社會署（*Aceh Reintegration Authority, BRA*）於 2006 年 2 月正式成立。該機構原初構想乃扮演一統整性角色，同時處理政治、經濟與社會層面的整合議題；然因各方意見分歧，政治性議程（涉及真相委員會與人權法院）隨著公民團體與部分自由亞齊運動人士退出而遭排除，重返社會署成爲經濟與社會整合工作的執行機關（Clarke et al., 2008: 15）。由制度面來看，亞齊重返社會署並非常設政府部門，而是依據總督令（*governor decree*）設立，自創建以來，其運作與發展起伏不斷（Avonius, 2011: 4-6）。在《協定》簽署後五年內，此機構是亞齊後衝突重建工作的鎂光燈焦點。在印尼政府以及國際社會的資金挹注下，亞齊重返社會署有能力執行《協定》所要求的社會整合任務。副總統 Jusuf Kalla 在 2006

年曾表示，將提供 1.5 兆印尼盾的資金在重返社會工作上，後來又提高至 2.1 兆印尼盾。根據 2005-2010 年的統計數字，雅加達遵守其承諾，提供了相當於美金 1.88 億元的經費挹注亞齊重返社會署。相較之下，亞齊特別自治區政府所提供的財務支持，最高僅占重返社會署年度經費的三分之一左右 (Avonius, 2011: 8; CMI, 2012: 24)。

根據《赫爾辛基協定》，前戰鬥人員、遭特赦之政治犯，以及受影響的平民將得到印尼中央政府與亞齊當局所提供之重返社會協助，然實際上需要協助者不僅止於此三類群體。首先，自由亞齊運動在《協定》談判期間為隱藏實力，而未如實申報其武裝人員數量。當和平進展順利，這些理應得到補償的「黑數」人員成為尷尬的存在，並成為重返社會署必須處理之難題。其次，在武裝衝突期間，印尼軍方在亞齊當地扶植反分離主義的武裝力量，作為對抗自由亞齊運動之側翼團體。這些不見於《協定》的武裝團體成員，在後衝突階段該如何處理，無論由和平建設，或是轉型正義的角度來看，皆無法迴避。<sup>17</sup> 表 3 羅列了亞齊重返社會署自 2006 至 2010 年的工作成果，由受益者一欄可知，在《協定》所承認的三種類型外，亞齊重返社會署在實務上承認了四種其他類型，並提供相應的經濟協助。例如上述刻意隱藏的武裝人員，重返社會署透過新創之「非戰鬥人員」加以涵蓋。

從表 3 可知，不同類型成員所得到的補償差異顯著，在《赫爾辛基協定》所承認的三種類型中，戰鬥人員可獲得約 2,500 美元之補償，其中包含將《協定》中所承諾之土地折算成現金發放。相較之下，政治犯以及主要針對平民的衝突受害者可得到約 1,000 美元的補償。倘若此種差別性給付是基於「解除武裝／復員／重返社會」原則，確保武裝分子願意放下武器而做出的安排，則僅得到 1,000 美元之親政府武裝分子與自由亞齊運動先前隱藏的「黑數」人員將產生新的怨懟情緒。除此之外，在《協定》簽署前投降的自由亞齊運動成員甚至僅獲得約 500 美元，顯然帶有懲罰「背叛」者的意涵。以轉型正義的角度來看，差異性的補償待遇將不利於永續和平的實現。

17 由和平建設的角度來看，親雅加達武裝團體若未能進行解除武裝與復員程序，將成為降低衝突的最大障礙。而從轉型正義的角度來看，許多此類團體成員乃遭脅迫而必須與自由亞齊運動對抗，沒有自由意志表達之可能，其基本權利遭多重壓迫的情況至為明顯。

表 3 所透露的另一項重要訊息，乃未取得補償之現象。直到 2010 年底，各類型受益者中，唯有衝突受害者仍有 25,426 人尚未取得補償，與其他類型產生顯著反差。<sup>18</sup> 由於《赫爾辛基協定》條文規範相當寬泛，從某種意義來說，幾乎所有亞齊居民都有資格取得補償／經濟援助（Aspinall, 2008: 23）。亞齊重返社會署曾開放民間透過自行提案方式申請補償，然迅速累積的案件數（40,000 件申請書，涉及約 400,000 名亞齊居民）遠非重返社會署能處理。2006 年開始，重返社會署開始與世界銀行合作，透過後者已於印尼運作數年之次區域發展計畫（*Kecamatan Development Program, KDP*），將重返社會基金發放至衝突受害者所屬的社區／村落。儘管次區域發展計畫有一定的效果，但其非以個人為基礎的援助型態遭到部分人士批判。是以當 2007 年初，前自由亞齊運動幹部 Nur Djuli 接任重返社會署執行長時，此一與世界銀行合作的計畫遭中止。重返社會署重啓以個人為中心的援助方案，並聚焦在家戶重建工作上（Aspinall, 2008: 23-24）。受到這些波折的影響，平民受害者援助

表 3：2006-2010 年間亞齊重返社會工作成果

受益者類型	數量 (人)	補償金額 (美元)	尚未取得 補償者(人)
自由亞齊運動戰鬥人員	3,000	2,500	0
遭特赦之政治犯	2,035	1,000	0
免除處分 (remissioned) 之政治犯	1,500	1,000	587
衝突受害者	62,000	1,000	25,426
自由亞齊運動非戰鬥人員	6,200	1,000	0
《協定》簽署前投降的自由亞齊運動成員	3,704	500	0
親印尼武裝團體	6,500	1,000	0

資料來源：Barron (2009)；CMI (2012)；Avonius (2011)。

18 在實踐上，大部分的援助都不是直接發放給當事人，例如前戰鬥人員是透過亞齊轉型委員會（Aceh Transitional Committee, KPA）的機構中轉，程序往往缺乏透明性，因此會出現部分人員未領到錢的情事或貪污的傳聞。表 3 的數據所反映的乃重返社會署之官方紀錄，未能呈現這些細節。

在執行率以及範圍上均不如其他類型受益者，而眾多的平民受害者更因其所受傷害之特殊性（如遭受性侵的女性）而無法為重返社會署所肯認。<sup>19</sup> 由於受害者所得之援助類型各異，次區域發展計畫以社區為單位，在許多情況下個別受害者能得之補償遭到稀釋。相較之下，後期以個人為核心的援助計畫效果較佳，然而其行政成本對重返社會署構成巨大負擔，執行進度自然緩慢。

## 柒、重新啓動：亞齊真相和解委員會

從前述討論可知，轉型正義重要機制雖見諸《赫爾辛基協定》，但其真實意涵與執行存在諸多幽微之處，數年過後，實際情況與字面規範仍呈現巨大落差。此中緣由，固然涉及「和平 vs. 正義」的價值選擇，然印尼全國轉型正義工作的停滯，以及具利害關係之各方的杯葛抗拒，也難脫干係。有鑑於此，亞齊公民社會的角色更形關鍵。

1998 年蘇哈托政權垮臺，提供了亞齊公民社會發展的重要契機。非政府組織紛紛出現，在武裝衝突持續的威脅下，積極展開倡議活動，並彼此串連支援，形成具影響力的協力網路（附錄二訪談資料 A 及 I）。在武裝衝突期間，公民團體與自由亞齊運動立場較為接近，並有部分成員成為雅加達當局的壓迫作為的受害者，但並不能因此將民間團體視為自由亞齊運動之扈從勢力，絕大部分公民團體仍有相當之獨立性，並在和平談判過程中扮演積極角色（附錄二訪談資料 J）。《赫爾辛基協定》簽署後，亞齊民間社會投入相當心力在草根和解工作上，例如下鄉舉行女性受害者座談、進行非正式的真相重建工作、推動建立紀念設施等，以謀修復受衝擊的族群間關係（Aspinall and Zain, 2013; Braithwaite et al., 2010; Horne, 2014）。然而當印尼憲法法院判決摧毀各界對真相和解工作的期待後，部分亞齊公民團體開始思考補救之道。2007 年，民間團體組成的真相回復聯盟（Coalition for Aceh Truth Recovery, KPK）發表《亞齊大規模人權侵害受害者補救措施建議書》（*A Proposal for*

19 事實上，官方數據的 62,000 人也只是估計值，而非精確資料調查後的結論（Avonius, 2011: 18）。

*Remedy for Victims of Gross Human Rights Violations in Aceh*)。民間團體主張，亞齊真相和解委員會的設立不存在任何法律或程序上的障礙。在鼓吹立即行動之際，民間團體對於該委員會的設立原則、目標與組織也提出詳盡的建議 (ICTJ and KontraS, 2011: 32)。2008 年底，民間團體向亞齊政府與亞齊議會提出亞齊真相和解委員會條例 (bylaw, *qanun*) 草案 (Clarke et al., 2008: 41)。必須指出的是，亞齊民間社會對於真相委員會的態度一開始並不一致，部分團體傾向由上而下的途徑，透過重建國家級真相和解委員會來啓動亞齊的真相和解工作，然受害者團體已失去耐心。2010 年，數百名受害者與家屬在亞齊議會外靜坐示威，要求盡速通過真相和解委員會條例 (AI, 2013: 26)。對於民間社會而言，採取由下而上 (地方真相和解委員會先行) 的途徑必然會付出代價，但較有成功的機會 (Kent and Affiat, 2017: 169)。<sup>20</sup>

《亞齊真相和解委員會條例》直到 2011 年方正式進入亞齊議會的討論議程，時間的延宕反映出亞齊政府 (包括行政部門與議會) 對此缺乏政治意志。相較於雅加達，亞齊政治菁英 (主要是自由亞齊運動成員) 對真相委員會所可能引發的究責效應固然有所憂慮，但其態度並非如印尼軍方的堅決反對。亞齊政治菁英缺乏熱情的關鍵，在於渠等對轉型正義缺乏需求。「菁英階層都已經和解並重返社會了！」(附錄二訪談資料 O) 透過重返社會署的運作，自由亞齊運動成員大多取得經濟補償／援助，並透過裙帶聯繫，分食亞齊戰後與 2004 年南亞大海嘯災後的重建大餅。缺乏實質利益誘因下，支持一個可能傷害自身政治利益的法案，需要更強大的民間倡議，以及其他政治上的契機。在民間團體立場一致的狀態下，2013 年的升旗爭議，成為條例過關的關鍵轉折點。<sup>21</sup> 在與雅加達中央角力的過程中，亞齊政府運用《亞齊真相和解委員會條例》作為籌碼，主政的亞齊黨 (*Partai Aceh*) 透過審議《條例》的過

20 地方先行的主要弊端在於，其法律地位可能難獲雅加達中央認可。另外在實際運作上，將不易取得中央層級加害者群體的合作，影響真相搜集工作進行。

21 2013 年 3 月，亞齊議會通過條例，決定以自由亞齊運動的旗幟作為亞齊特別自治區的官方旗幟，此舉造成雅加達與亞齊政府之間的高度緊張。雅加達認為亞齊政府以分離運動團體的旗幟作為亞齊自治區的象徵，有強烈挑釁意味。然亞齊黨人士則表示，《赫爾辛基協定》中 (§1.1.5) 曾明確指出，亞齊有權力決定自身的旗幟與歌曲。2019 年作者前往亞齊訪問之際，此一爭議仍未得到根本化解 (ICG, 2013)。

程提醒雅加達，《赫爾辛基協定》尚未完全落實，衝突仍未結束（ICG, 2013: 8-9）。<sup>22</sup> 在中央政府的反對下，亞齊議會於 2013 年底通過《亞齊真相和解委員會條例》，亞齊公民社會的努力終於取得初步成果。

與《赫爾辛基協定》和《治理亞齊法》相同，《亞齊真相和解委員會條例》擬議過程中均可見民間團體積極參與。由於屬性為區域法，中央政府與印尼安全部門等涉嫌加害者未直接出現在法案商議過程，是以《條例》在更大程度上保留了民間團體的期待，以及渠等在後衝突重建過程中的反省。根據《條例》，亞齊真相和解委員會主要的宗旨，在透過對過往人權侵害之真相揭露、強化和平、協助加害者與受害者間和解，以及建議對人權侵害受害者進行全面性賠償（DPRA, 2013: §3）。在亞齊議會立法討論過程中，可清楚觀察議會成員與公民團體之間的拉鋸。雙方分歧之處，包括真相和解委員會管轄範疇、組織形式，以及拘束力等議題。另外，各方對於亞齊真相和解委員會的定位也有不盡相同的想像，「從《赫爾辛基協定》開始，自由亞齊運動就對於轉型正義缺乏認識，他們不知道要納入哪些制度，到頭來還是要仰賴民間團體。這種情況在真相和解委員會再度上演」（附錄二訪談資料 L）；「亞齊黨，也就是之前的自由亞齊運動內部對轉型正義的態度是分歧的，大方向上他們固然支持，但那是在不威脅其利益的前提下，前副總督曾表示，若他支持 KKR，他很快就會被逮捕……直到今天，亞齊總督（也是自由亞齊運動出身）還不願意和真相和解委員會委員會面」（附錄二訪談資料 O）。<sup>23</sup> 基於過去數年的經驗，民間團體在制度設計上認為應當優先考量亞齊社會的特殊脈絡，全盤複製其他國家經驗並非良策。此外，在顯而易見的政治壓力下，亞齊真相和解委員會要能夠正式運作，必須在敏感性議題上暫行退讓。《條例》

22 對於部分自由亞齊運動人士而言，雅加達未能信守其在《赫爾辛基協定》中所為之承諾。「我們同意自降一階，不再尋求獨立的條件，就是雅加達應同意亞齊『自我統治』。也就是說除少數外交、國防事務外，亞齊政府對於一切公共事務領域皆有權力處理。可是你看現在的情況……」（附錄二訪談資料 N）。

23 作者所訪談的亞齊議會議員乃新生代政治人物，對他來說，真相和解委員會並不能算是一個具有特殊性的議題，其所面對的問題和其他部會沒有太大差異，重點是真相委員會不夠積極與其他政治部門互動接觸。此外，公眾對於轉型正義問題也缺乏理解，自然不會有所關切（附錄二訪談資料 P）。

所呈現的真相和解委員會，反映了上述的考量與妥協，以下對於亞齊真相和解委員會的運作方向、組織特徵，以及在地化安排分別討論之。

首先，亞齊真相和解委員會在宗旨上淡化了究責的內涵，委員會並非準司法機關，無傳訊權（subpoena power）設計，真相揭露透過文件收集、採集聲明，以及調查等方式為之。此外，真相和解委員會另一工作目標著重於對受害者的協助。「真正迫切的是那些未曾接受經濟援助的受害者，他們所受的傷害無人聞問，也往往因資格不符而無法成為重返社會署的協助標的」（附錄二訪談資料 O）。雖然衝突已結束超過十年，然而女性以及（當時）未成年的受害者依舊苟且偷生，並與加害者朝夕共處於同一社區（村落）中，造成心理上的二次創傷。亞齊民間團體認為這些受害者團體迫切需要真相委員會的協助，「你如何要一個身體裡面還有子彈的人告訴你真相？你應該先治療他！再來蒐集聲明」（附錄二訪談資料 Q 及 L）。是以在《條例》第 28 條中，規劃了短期、立即性的賠償機制，提供最弱勢的受害者及時的服務（DPRA, 2013: §28(2)）。然而必須強調的是，究責元素並未消失，《條例》第 4 條所列舉之真相和解委員會運行原則，即包括「反對有罪不罰」（rejection against impunity）；第 20 條則指出真相揭露的目的之一，是爲了實現受害者尋求真相與正義的權利；另外，第 30 條指出和解程序只適用於那些非屬重大人權侵害之案件；第 31 條則指出即便完成和解程序，加害者依然可能面臨法院起訴。由這些規範內容可知，亞齊真相和解委員會並非以和解交換正義的轉型正義機制，而是優先聚焦於有迫切需求的受害者群體，對其進行協助與賠償。

從制度面來看，亞齊真相和解委員會的最大特徵，在於其常設性質的設計。不同於大多數真相和解委員會之固定運作期限安排，亞齊真相和解委員會沒有落日條款設計，其七名委員任期五年，得連任一次（DPRA, 2013: §5, §14）。常設性質讓委員會不再因受限於時間壓力而需犧牲某些工作任務，連帶影響成果報告的品質；此外也可讓部分加害者有更多餘裕思考，避免因委員會結束而無法參與的遺憾（Kent and Affiat, 2017）。此一常態性安排也與亞齊真相和解委員會的管轄範圍有所關聯，在 2008 年民間團體所提出的草案中，真相委員會管轄的時間範圍爲 1989 至 2005 年，大致上爲「軍事行動區」時期到衝突結束。然而在《條例》中，真相揭露工作的時間範圍被區分成兩

個階段，第一階段為 1976 年 12 月 4 日到 2005 年 8 月 15 日，第二階段為 1976 年之前 (DPRA, 2013: §19(2))。在管轄時間範圍大幅延長的情況下，設定真相委員會落日條款顯得不切實際。事實上，時間範疇大幅向前延伸乃亞齊黨的主張，渠等期望藉此凸顯亞齊社會抵抗壓迫的歷史奮鬥歷程，甚至透過檢視荷蘭殖民統治與征服的歷史，強化亞齊自身之認同 (Suh, 2015)。民間團體固然不會排斥一能處理 1965/66 年清共屠殺案件的真相和解機制，但過於寬泛之時間框架，以及相關案件的顯著的殊異性，均可能危及委員會的實際運作。是以最後通過的版本中，以自由亞齊運動宣告獨立為分隔點，切割成前後兩階段真相揭露工作，如此可確保委員會先聚焦於民間團體所關注的第一階段。

第三，民間團體很早就體認到官方轉型正義工作與民間草根和解努力的互補性質。前述《亞齊大規模人權侵害受害者補救措施建議書》，便提出以社區為基礎的和解程序。此一想法在《亞齊真相和解委員會條例》第七章中得到落實，兩個層級的和解機制，其細部規劃與東帝汶接納、真相與和解委員會 (Commission for Reception, Truth, and Reconciliation, CAVR) 所執行的社區和解程序 (Community Reconciliation Process, CRP) 若合符節，顯然受到後者相當程度之啟發 (顏永銘, 2018b)。轉型正義推動倡議過程中，民間行為者的跨國串聯乃普遍之現象，在東帝汶和亞齊這兩個過去同屬印尼掌控之地區，公民團體的聯結並未因政治轉型後國別畛域的差異而有所減退，過去建立的合作網路依然積極運作中，雅加達、東帝汶、亞齊、蘇拉威西、巴布亞等地的人權工作者互通聲息，支持各地的倡議行動，例如 2013 年所發起的「真相之年」(The Year of Truth) 活動，透過一系列非官方的聽證會，彙整了從亞齊到巴布亞的人權侵害訊息，在官方無意推動真相和解機制的情況下，提供民間版的替代性觀點 (AJAR and KontraS Aceh, 2017)。在民間跨域網路支持下，於東帝汶取得良好成效的社區和解程序，在亞齊真相和解委員會設計過程中得到採納並不令人意外，這也凸顯了公民社會草根串連的效果 (Wahyuningroem, 2019)。

在亞齊真相和解委員會出現前，一些在地化的和解程序已經出現在和平建設 (peace-building) 措施中，或由民間團體逕行推動，例如鄉村地區的「冷

靜」(cooling down, *peusijuek*) 儀式，以及重返社會署延續先前亞齊特區政府所推動的撫恤金 (*diyut*) 計畫 (Aspinall and Zain, 2013: 118; Aspinall, 2008: 25-26)。這些措施對於和平的強化固然有所貢獻，但其實踐若非僅及形式上的和解，就有淪為以金錢交換受害者噤聲之嫌。《亞齊真相和解委員會條例》所設定的和解機制，兼顧心理與物質面向，並透過真相和解委員會的見證，確保和解兩方的自由意志表達。除此之外，另一項反映在地化的安排，乃將亞齊重返社會署整合進真相和解委員會的工作框架中，特別是賠償部分。《條例》第 28 條明確指出，對於受害者康復所為之賠償，可與那些有能力提供所需復原服務的機構合作。而亞齊真相和解委員會所做出的緊急賠償建議，必須立即執行 (DPRA, 2013: §28)。

## 捌、結語

2005 年《赫爾辛基協定》簽署時，各界對於亞齊是否真能脫離衝突、走向和平並無充分信心，然後續的發展遠超預期，並與印尼最東端的巴布亞形成強烈對比。十餘年來，亞齊的安全狀態固然大幅提升，但轉型正義的實踐紀錄，卻和《赫爾辛基協定》所擘劃的圖像形成顯著落差（請參閱表 4 的摘要整理）。責任追究與真相尋求的嘗試迭遭阻礙，特赦與以重新整合為名的賠償成果顯著，但後兩者在多大程度上實現了轉型正義價值則難以明確肯認。在雅加達與亞齊菁英缺乏政治意志的情況下，跨域公民倡議努力，成為亞齊轉型正義工作勉力前進的憑藉，2017 年開始運作的亞齊真相和解委員會，很大程度上可歸功為民間社會努力的成果。

本文研究顯示，《赫爾辛基協定》吸納了轉型正義的重要制度元素，然其主要宗旨仍在於結束亞齊漫長的武裝衝突狀態，並提供後衝突重建的參照框架，對於印尼政府或自由亞齊運動而言，刑事究責或真相委員會皆非重點，「繳械、解編與復員」才是優先目標，這也可從扮演監督角色的亞齊監督特派團紀錄中得到印證。在此情況下，轉型正義的落實需從印尼國內政治的大脈絡來加以理解。1998 年蘇哈托下臺後，印尼曾短暫出現過「轉型正義」的時刻，並建立了究責與真相探詢的法律框架。然此一有利的情境迅速退潮，

表 4：亞齊轉型正義迄今實踐狀況

機制	《赫爾辛基協定》 實踐狀態	實踐合乎國際 轉型正義標準	細 節
刑事 究責	未實踐	否	印尼的人權法院體系運作不良，造成「實質特赦」。亞齊刑事究責無法回溯的制度空窗，未見相關單位援用《人權法庭法》特別法庭機制。
真相 追求	部分實踐	是	受制於印尼國家級真相和解委員會無法組成，由下而上的《亞齊真相和解委員會條例》於 2013 年完成立法，真相和解委員會 2017 年起展開運作。
賠償	有實踐	部分	大多數受衝突影響者得到補償，然補償金的差異有歧視之嫌，而平民受害者補償工作的進度相對遲緩。
特赦	有實踐	部分	特赦大體依循國際標準，然被赦免者集中於自由亞齊運動一方，制度安排與促進社會和解的目標不盡相符。
制度 改革	部分實踐	否	亞齊回歸文人統治，但印尼軍方依舊影響力強大，並持續對受害者造成心理威脅。

資料來源：作者自行彙整。

使得後續轉型正義之執行呈現「脫軌」狀態。亞齊轉型正義政策在時間上落後於印尼，以及政治上從屬於雅加達的狀態，使其在司法究責與真相尋求上均不易突破印尼全國層次所面臨的困境，而制度面上的整合也未能盡如人意。特赦與賠償在國際監督以及充分的資金支持下得到較完整的落實，然而特赦的爭議性，以及經援程序上的偏差，使其並無法確保轉型正義所欲達成的永續和平目標。

深刻了解亞齊政治社會暴力脈絡的民間社團，在由上而下推動轉型正義途徑前景黯淡的情況下，努力凝聚共識，並透過跨域合作的非政府網路，維繫揭露真相與追究責任的倡議訴求，藉由不同層級法制架構的落差所提供的機會，以及亞齊與雅加達之間的政治矛盾，促成亞齊真相和解委員會的創建。如同先前的規範文件，民間團體主導規劃了《亞齊真相和解委員會條例》的

制度設計，並在吸收過往經驗後，進一步強化亞齊真相和解委員會的在地屬性，以牟更有效地達成真相揭露與社會和解的宗旨。本文限於篇幅，無法針對亞齊真相和解委員會運作迄今的紀錄進行細究，這顯然有待未來進一步的探索，以更完整地評估民間社會所主導、草根的轉型正義途徑對於當事社會未來發展的影響。另一方面，亞齊真相和解委員會能否形成示範效應，促使印尼真相和解委員會重新復活，並對巴布亞地區暴力衝突循環形成示範效果，無論就理論或政策面而言，都有深究之必要。

## 附錄一：亞齊轉型正義大事記

時 間	事 件
1998.05.21	蘇哈托辭職，威權體制瓦解。
1998.07	印尼國家人權委員會針對亞齊人權侵害展開調查，確認 781 件殺害案，163 件強迫失蹤案，368 名酷刑受害者，102 件性侵案。
1998.08.16	哈比比總統於國會正式向亞齊人民所遭遇的暴行致歉，並承諾將展開調查，逐步撤除 4,000 人之軍力。
1999.05.03	亞齊公民社會團體要求中止軍事行動，並滿足衝突受害者回復正義的需求；但軍方開火鎮壓（Simpang KKA），造成 46 人死亡，156 人受傷。
2000.05.12	印尼政府與自由亞齊運動達成首次和平協定，同意暫時停火三個月，以利人道物資分配。
2000.08.05	人權工作者、International Forum for Aceh 創辦人 Jefar Sadiq Hamzah 在棉蘭失蹤，一個月後屍體被發現。
2003.05	第二次和平協議破裂，印尼總統梅嘉瓦蒂宣布戒嚴，戰事再起。
2004.10.06	印尼國會通過 Law No. 27/2004 《真相和解委員會法》。
2004.12.26	南亞大海嘯。
2005.08.15	印尼政府與自由亞齊運動簽訂《赫爾辛基諒解備忘錄》，終止數十年武裝衝突。
2006.08.01	印尼國會通過《治理亞齊法》（LoGA），該法規範建立真相委員會與人權法庭。
2008.12.16	民間社會團體遞交草案，倡議成立區域層級真相委員會。
2010.05.03	受害者團體於 Lhokseumawe 舉行公聽會，追悼 Simpang 大屠殺受難者。
2011.08	人權團體所組成之 Coalition of Truth and Justice（KKPK）應總統所請，遞交有關正義與過往人權侵害受害者政策建議書，但官方未有後續回應。
2013.12.31	亞齊議會通過第 17 號法案（qanun），建立亞齊真相和解委員會。
2013.12	國家人權委員會對發生於亞齊的大規模人權侵害指控展開調查，主要包括五個案件：Jambo Keupok, South Aceh（2003）；Simpang KKA, North Aceh（1999）；Rumoh Geudong Pidie（1997-1998）；Bumi Flora, East Aceh（1999）；Timang Gajah in Bener Meriah, Central Aceh（2001-2004）。
2016.03.14	國家人權委員會將 Jambo Keupok 一案調查結果送交檢察總長。
2016.12	亞齊真相和解委員會正式展開運作。
2018.11.28-29	亞齊真相和解委員會召開第一次公聽會。
2019.07.16-17	亞齊真相和解委員會召開第二次公聽會。

資料來源：作者修改自 AJAR and KontraS Aceh（2017）。

## 附錄二：訪談資料

編號	背景	訪談時間	地點
A	前東帝汶真相和解委員會成員，亞齊真相和解委員會顧問。	2019年2月7日	峇里島
B	亞太地區人權團體網路幹部，前印尼國家人權委員會成員。	2019年2月9日	峇里島
C	印尼大學政治系學者。	2019年2月11日	雅加達
D	東協人權委員會代表。	2019年2月11日	雅加達
E	人權團體成員，前印尼國家人權委員會成員。	2019年2月12日	雅加達
F	前國家人權委員會委員。	2019年2月13日	雅加達
G	國家人權委員會成員。	2019年2月13日	雅加達
H	印尼人權團體成員。	2019年2月15日	雅加達
I	亞齊婦女運動團體成員。	2019年7月2日	雅加達
J	亞齊法律服務基金會成員。	2019年7月3日	雅加達
K	亞齊人權非政府組織成員，亞齊真相和解委員會委員選拔小組成員。	2019年7月3日	班達亞齊
L	亞齊人權非政府組織成員。	2019年7月4日	班達亞齊
M	亞齊重返社會署成員。	2019年7月4日	班達亞齊
N	《赫爾辛基協定》自由亞齊運動協商代表，前亞齊重返社會署成員。	2019年7月4日	班達亞齊
O	印尼女權運動成員，國家婦女委員會成員。	2019年7月5日	班達亞齊
P	亞齊議會議員。	2019年7月5日	班達亞齊
Q	亞齊非政府組織工作者。	2019年7月5日	班達亞齊

## 參考資料

### A. 中文部分

李大中

- 2011 《聯合國維和行動——類型與挑戰》。臺北：秀威資訊科技。(Li, Da-jung, 2011, *UN Peacekeeping: Typologies and Challenges*. Taipei: Showwe Information.)

陳俊宏

- 2015 〈附錄二〉，見臺灣民間真相與和解促進會（編），《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告》，卷二，《記憶歷史傷痕》，頁 145-160。新北市：衛城出版。(Chen, Chun-hung, 2015, “Annex II,” pp. 145-160 in Taiwan Association for Truth and Reconciliation (ed.), *The Fighting for Memory and Forgetting Vol. II: Memorizing the Scar of History*. New Taipei City: Acropolis Publish.)

顏永銘

- 2018a 〈逍遙法外的自在——轉型正義在東南亞〉，《臺灣民主季刊》15(4): 95-132。(Yen, Yung-Ming, 2018a, “Ease with Impunity: Transitional Justice in Southeast Asia,” *Taiwan Democracy Quarterly* 15(4): 95-132.)
- 2018b 〈轉型正義的實踐與影響：東帝汶經驗檢視〉，《思與言：人文與社會科學雜誌》56(4): 33-70。(Yen, Yung-Ming, 2018b, “Unintended Balance, Unrealized Accountability: Transitional Justice in Timor-Leste,” *Thought and Words: Journal of the Humanities and Social Sciences* 56(4): 33-70.)

### B. 外文部分

AHRC (Asian Human Rights Commission)

- 2005 *Law No. 26/2000 on Human Rights Courts: Establishing the Ad Hoc Human Rights Court* (English translation). Retrieved July 24, 2019, from <https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2019/07/Law-26-2000-Act-on-the-Human-Rights-Courts-2000-Eng.pdf?x39143>

AI (Amnesty International)

- 2004 “New Military Operations, Old Patterns of Human Rights Abuses in Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam, NAD),” Analysis Report (Index Number: ASA 21/033/2004), Retrieved March 12, 2020, from <https://reliefweb.int/report/indonesia/new-military-operations-old-patterns-human-rights-abuses-aceh-nanggroe-aceh>
- 2013 “Indonesia: Time to Face the Past: Justice for Past Abuses in Indonesia’s Aceh Province,” Report (Index Number: ASA 21/001/2013), Retrieved July 22, 2019, from <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA21/001/2013/en/>

AJAR (Asia Justice and Rights) and KontraS Aceh

- 2017 *Transitional Justice: Indonesia Case Study*. Jakarta: AJAR (Asia Justice and Rights) and Transitional Justice Asia Network.

Annan, Kofi

- 2004 “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies,”

- Report of the Secretary-General (S/2004/616), Retrieved January 21, 2020, from <https://www.un.org/ruleoflaw/files/2004%20report.pdf>
- Aspinall, Edward
- 2005 “The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?” *Policy Studies*, No. 20. Washington, DC: East-West Center.
  - 2008 *Peace without Justice? The Helsinki Peace Process in Aceh*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.
- Aspinall, Edward and Fajran Zain
- 2013 “Transitional Justice Delayed in Aceh, Indonesia,” pp. 87–124 in Renée Jeffery and Hun Joon Kim (eds.), *Transitional Justice in the Asia-Pacific*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aulund, Morten Levorsen
- 2012 “Transitional Justice for Papua—Lessons to Be Learned from Indonesian Experiences?” Ph.D. Dissertation, Norwegian Centre for Human Rights, Faculty of Law, University of Oslo.
- Avonius, Leena M.
- 2011 *Reintegration: BRA's Roles in the Past and Its Future Visions*. Helsinki: Crisis Management Initiative.
- Barron, Patrick
- 2009 “The Limits of DDR: Reintegration Lessons from Aceh,” *Small Arms Survey 2009: Shadows of War*, Ch. 8. Retrieved February 20, 2020, from [https://www.academia.edu/4474346/Barron\\_The\\_Limits\\_of\\_DDR\\_Reintegration\\_Lessons\\_From\\_Aceh\\_copy?pop\\_sutd=false](https://www.academia.edu/4474346/Barron_The_Limits_of_DDR_Reintegration_Lessons_From_Aceh_copy?pop_sutd=false)
- Braithwaite, John, Valerie Braithwaite, Michael Cookson, and Leah Dunn
- 2010 *Anomie and Violence: Non-Truth and Reconciliation in Indonesian Peacebuilding*. Canberra: Australian National University Press.
- Burgess, Patrick
- 2012 “De Facto Amnesty? The Example of Post-Soeharto Indonesia,” pp. 263–290 in Francesca Lessa and Leigh A. Payne (eds.), *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clarke, Ross, Galuh Wandita, and Samsidar
- 2008 “Considering Victims: The Aceh Peace Process from a Transitional Justice Perspective,” ICTJ Occasional Paper Series, January 2008. Retrieved January 25, 2020, from <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Indonesia-Aceh-Process-2008-English.pdf>
- CMI (Crisis Management Initiative)
- 2012 *Aceh Peace Process Follow-up Project: Final Report*. Retrieved March 2, 2020, from [http://cmi.fi/wp-content/uploads/2016/04/aceh\\_report5\\_web.pdf](http://cmi.fi/wp-content/uploads/2016/04/aceh_report5_web.pdf)
- DPRA (People’s Representative Council of Aceh, *Dewan Perwakilan Rakyat Aceh*)
- 2013 *Qanun Aceh Number 17 Year 2013 on Aceh Truth and Reconciliation Commission*. Retrieved December 20, 2019, from <http://perpustakaan.elsam.or.id/index.php?p=>

fstream&fid=598&bid=15195

EU (European Union)

- 2010 “Declaration by High Representative Catherine Ashton on Behalf of the European Union on the Fifth Anniversary of the Signature of the Aceh MoU and Aceh’s Peaceful Evolution,” Brussels, August 15, 2010, Presse 226. Retrieved January 5, 2020, from [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/cfsp/116168.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/116168.pdf)

Fletcher, Laurel, Harvey M. Weinstein, and Jamie Rowen

- 2009 “Context, Timing and the Dynamics of Transitional Justice: A Historical Perspective,” *Human Rights Quarterly* 31(1): 163-220.

García-Godos, Jemima and Chandra Lekha Sriram

- 2013 “Introduction,” pp. 1-19 in Chandra Lekha Sriram, Jemima García-Godos, Johanna Herman, and Olga Martin-Ortega (eds.), *Transitional Justice and Peacebuilding on the Ground: Victims and Ex-Combatants*. New York: Routledge.

GOI and GAM (Government of Indonesia and Free Aceh Movement)

- 2005 *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*. Retrieved July 2, 2019, from <https://reliefweb.int/report/indonesia/memorandum-understanding-between-government-republic-indonesia-and-free-aceh>

Hadi, Faisal

- 2008 “Human Rights and Justice in Aceh: The Long and Winding Road,” *Accord: An International Review of Peace Initiatives* 20: 66-69.

Horne, Cynthia M.

- 2014 “Reconstructing ‘Traditional’ Justice from the Outside in: Transitional Justice in Aceh and East Timor,” *Journal of Peacebuilding & Development* 9(2): 17-32.

HRW (Human Rights Watch)

- 2001 “Indonesia: The War in Aceh,” *Human Rights Watch*, Vol. 13, No. 4. Retrieved January 5, 2020, from <https://www.hrw.org/report/2001/08/01/indonesia-war-aceh>

ICG (International Crisis Group)

- 2013 “Indonesia: Tensions over Aceh’s Flag,” *Asia Briefing*, No. 139. Retrieved January 19, 2020, from <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/indonesia/indonesia-tensions-over-aceh-s-flag>

ICTJ (International Center for Transitional Justice)

- 2005 “Comment by the International Center for Transitional Justice on the Bill Establishing a Truth and Reconciliation Commission in Indonesia,” Retrieved January 12, 2020, from <https://www.ictj.org/publication/comment-ictj-bill-establishing-truth-and-reconciliation-commission-indonesia1>

ICTJ and KontraS

- 2011 *Indonesia Derailed: Transitional Justice in Indonesia since the Fall of Soeharto: A Joint Report by ICTJ and KontraS*. Retrieved August 25, 2019, from [https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-KontraS-Indonesia-Derailed-Report-2011-English\\_0.pdf](https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-KontraS-Indonesia-Derailed-Report-2011-English_0.pdf)

- Jeffery, Renée  
2012 “Amnesty and Accountability: The Price of Peace in Aceh, Indonesia,” *International Journal of Transitional Justice* 6(1): 60–82.
- 2014 *Amnesties, Accountability, and Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Kadir, M. Ya’kub Aiyub  
2018 “Peace Agreement between the Government of Indonesia and Free Aceh Movement: Its Natures and Challenges,” *Indonesia Law Review* 8(2): 168–189.
- Kent, Lia and Rizki Affiat  
2017 “Gambling with Truth: Hopes and Challenges for Aceh’s Commission for Truth and Reconciliation,” pp. 167–184 in David Webster (ed.), *Flowers in the Wall: Truth and Reconciliation in Timor-Leste, Indonesia, and Melanesia*. Calgary, AB: University of Calgary Press.
- Kingsbury, Damien  
2006 *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Jakarta: Equinox Publishing (Indonesia).
- May, Bernhard  
2008 “The Law on the Governing of Aceh: The Way Forward or a Source of Conflicts?” *Accord: An International Review of Peace Initiatives* 20: 42–45.
- McGibbon, Rodd  
2004 “Plural Society in Peril: Migration, Economic Change, and the Papua Conflict,” *Policy Studies*, No. 13. Washington, DC: East-West Center.
- Nur Djuli, M. and Nurdin Abdul Rahman  
2008 “The Helsinki Negotiations: A Perspective from Free Aceh Movement Negotiators,” *Accord: An International Review of Peace Initiatives* 20: 28–30.
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)  
2009 *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*. Retrieved February 25, 2020, from [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_en.pdf)
- Olsen, Tricia D., Leigh A. Payne, and Andrew G. Reiter  
2010 *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Schulze, Kirsten E.  
2007 “Mission Not So Impossible: The Aceh Monitoring Mission and Lessons Learned for the EU,” *International Policy Analysis*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sikkink, Kathryn  
2011 *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Sikkink, Kathryn and Hun Joon Kim  
2013 “The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations,” *Annual Review of Law and Social Science* 9: 269–285.
- Snyder, Jack and Leslie Vinjamuri  
2003 “Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice,”

*International Security* 28(3): 5–44.

Suh, Jiwon

2015 “Preemptive Transitional Justice Policies in Aceh, Indonesia,” *Southeast Asian Studies* 4(1): 95–124.

The Jakarta Post

2020 “Aceh Reconciliation Body for Past Abuse Seeks Legal Certainty,” The Jakarta Post, January 28, 2020. Retrieved March 8, 2020, from <https://www.thejakartapost.com/news/2020/01/28/aceh-reconciliation-body-past-abuse-seeks-legal-certainty.html>

United Nations

2010 *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*. Retrieved January 11, 2020, from [https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ\\_Guidance\\_Note\\_March\\_2010FINAL.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf)

USAID (United States Agency for International Development)

2006 *Republic of Indonesia Law No. 11/2006 on the Governing of Aceh with Explanatory Notes* (unofficial translation). Retrieved January 10, 2020, from [http://www.jkma-aceh.org/peraturan/index.php?action=downloadfile&filename=UU%20RI%20No%2011%20Thn%202006%20ttg%20Pemerintahan%20Aceh%20\(English\).pdf&directory=PERATURAN%20TINGKAT%20NASIONAL/UNDANG-UNDANG%20\(UU\)%20REPUBLIK%20INDONESIA&PHPSESSID=a1a0c7e14b4bb215472f924f628a50b7](http://www.jkma-aceh.org/peraturan/index.php?action=downloadfile&filename=UU%20RI%20No%2011%20Thn%202006%20ttg%20Pemerintahan%20Aceh%20(English).pdf&directory=PERATURAN%20TINGKAT%20NASIONAL/UNDANG-UNDANG%20(UU)%20REPUBLIK%20INDONESIA&PHPSESSID=a1a0c7e14b4bb215472f924f628a50b7)

Vinjamuri, Leslie and Jack Snyder

2004 “Advocacy and Scholarship in the Study of International War Crime Tribunals and Transitional Justice,” *Annual Review of Political Science* 7: 345–362.

2015 “Law and Politics in Transitional Justice,” *Annual Review of Law and Political Science* 18: 303–327.

Wahyuningroem, Sri Lestari

2013 “Seducing for Truth and Justice: Civil Society Initiatives for the 1965 Mass Violence in Indonesia,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 32(3): 115–142.

2019 “Towards Post-Transitional Justice: The Failures of Transitional Justice and the Roles of Civil Society in Indonesia,” *Journal of Southeast Asian Human Rights* 3(1): 124–154.

Widianto, Stanley

2019 “Indonesia to Revive ‘Truth and Reconciliation’ Commission,” Reuters, December 27, 2019. Retrieved January 25, 2020, from <https://www.businessinsider.com/indonesia-to-revive-truth-and-reconciliation-commission-2019-12>

# The Dynamics of Transitional Justice in Aceh: From Helsinki MoU to Aceh KKR

Yung-Ming Yen

Associate Professor

Department of Political Science, Tunghai University

## ABSTRACT

From institutional and historical perspectives, this study explores how Acehese society addressed massive human rights violations during the insurgency years. The 2005 Helsinki Memorandum of Understanding between the Indonesian government and Free Aceh Movement (GAM) entails expansive measures of transitional justice. However, implementation was first conditioned by the “peace vs. justice” tradeoff. Consequently, amnesty and reparation (compensation) were prioritized. In addition, the failure of Jakarta to realize transitional justice at the national level prevented Aceh from pursuing truth and reckoning. Despite the unfavorable context, civil society groups in Aceh, with the help of counterparts across Indonesia and the Asia-Pacific, advocated the Truth and Reconciliation Commission (KKR) at the local level. Disagreements between the elite in Jakarta and the elite in Aceh facilitated groundbreaking legislation of the *KKR Qanun* (bylaw) in 2013. Inspired by the grass-roots experiences, the institutional design of the Aceh KKR reflects a victim-centered approach, and rehabilitation is considered necessary for the revelation of the truth.

Key Words: Helsinki Memorandum of Understanding, Aceh, transitional justice, peace-building, Truth and Reconciliation Commission