

逍遙法外的自在 —轉型正義在東南亞*

顏永銘

東海大學

摘要

轉型正義伴隨第三波民主化以及冷戰結束，成為國際社會肯認的價值規範。然在東南亞地區，除柬埔寨與東帝汶外，如何面對過往重大權利侵害情事似仍未得到足夠重視。本文針對東南亞轉型正義經驗進行調查性分析，以理解區域內國家對於轉型正義的態度與制度選擇，主要觀察國家包括菲律賓與印尼的實踐經驗，以及緬甸和泰國所面臨的挑戰。本文以為，轉型正義在東南亞尚未形成擴散之勢，既有的實踐若非成效不彰，便是遭相關行為者操弄而背離其核心精神。普世人權規範未能深入人心，免責文化依舊盛行，民間社會對於正義的期待不足以產生影響，只能以確保記憶作為努力目標。

關鍵詞：特赦、免責、轉型正義、東南亞

顏永銘 為美國紐約州立大學水牛城校區政治學博士，曾任中央研究院法律學研究所博士後研究，中國醫藥大學通識教育中心助理教授，現為東海大學政治學系副教授，並兼任政治大學東南亞研究中心外部研究員，研究興趣包括國際人權、轉型正義、開發中世界政治發展、東南亞區域研究等。

* 本文為作者科技部研究計畫(106-2420-H-029-013-MY2)部分研究成果，作者非常感謝匿名審查人以及編輯委員會的寶貴建議與細心提點，使本文在結構與內容上更為完備。

(收件：2018/3/30，修正：2018/9/12，接受：2018/12/26)

壹、前言

轉型正義伴隨第三波民主化以及冷戰結束，逐漸成爲國際社會接受的價值規範，並與普世人權理念緊密呼應，成爲提升人性尊嚴，促進民主法治的重要指針。由拉美、東歐，到非洲都出現了重要的轉型正義工程。此一 Kathryn Sikkink 稱爲「正義串聯」(justice cascade) 的趨勢在東南亞地區所引發的反響，主要呈現在柬埔寨與東帝汶的刑事審判工作上 (Sikkink, 2011; 顏永銘, 2014)。然而近 30 年來，除前述兩國外，許多東南亞國家也都出現劇烈政治變動，如印尼「新秩序」的瓦解、緬甸自由化進程，以及泰國 2006 年後兩次政變等。在新的政治情勢下，如何「處理過去」成爲這些國家必須面對的重要政治議程。

東南亞國家近年對於國際人權規範採取審慎開放態度，批准國際人權公約數量增加，區域性人權機制逐步浮現，這包括 2007 年《東協憲章》對於人權價值的肯認，2009 年成立之東協政府間人權委員會 (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)，以及 2012 年東協通過《東協人權宣言》(Yen, 2011)。按理來說，與普世人權系出同源的轉型正義規範，當隨著前者的發展而逐漸出現在東南亞地區，並與人權價值、民主體制，以及法治原則相互強化，形成良性循環。然從實際的情況以及民間社會的反應來看，此種正向發展迄今尚未出現。

本文意圖對東南亞政治變遷與轉型正義之互動進行分析性檢視，討論焦點將排除外界一般關注較多的柬埔寨與東帝汶個案，而著眼於其他出現顯著政治變遷的東南亞國家，包括菲律賓、印尼、泰國與緬甸。^① 全文以下將分成四個

^① 轉型正義工程的必要前提，在於政治情勢出現重大變化，涉及國體或政體的更迭。由此來看東南亞，社會主義政權的越南、寮國，以及獨立後的新加坡並未出現此等程度的政治變遷，可暫不予考慮；另一方面，馬來西亞長期執政的國民陣線在 2018 年第 14 屆國會大選中失去過半席次，造成建國以來首次實質政權更替，但馬國能否出現相關的轉型正義工程（如針對過往馬來西亞共產黨叛亂時期的政治案件）仍有待觀察，故本文未納入討論。

部分。第二節將簡短討論當代轉型正義主要機制，並針對特赦的概念與意涵進行分析；第三節將聚焦區域內民主轉型表現領先國家—菲律賓與印尼—的轉型正義實踐經驗，第四節則分析仍於轉型階段中擺盪的泰國與緬甸，分析兩國在政治情勢變動下所出現的轉型正義嘗試，以及尚未能處理的問題，最後則由東南亞現況，反思轉型正義既有的理論觀點，並討論推動規範價值落實的可能對策。

貳、轉型正義的制度選擇

作為對大規模人權侵害或人道災難的應對之策，轉型正義的適用範圍今日已不再侷限於民主轉型經驗國家，而亦涵蓋後衝突社會個案。無論是政體變遷或國體更迭，於重建恢復過程中對之前重大人權侵害情事之處置，對新秩序的穩固實有關鍵意涵。2004年開始，聯合國人權事務高級專員辦公室提出一系列的《後衝突國家的法治工具》（*Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States*）報告，對各種轉型正義制度方案加以討論介紹，正反映出此適用範圍擴張的趨勢（陳俊宏，2015）。

從規範意義來看，真相、正義與和解乃後衝突社會普遍追求的價值，但是三者之間並非全然互補相容，在不同的政策偏好下，轉型正義實踐將呈現出不同的面貌。從制度面來看，較為重要的轉型正義作為包括刑事審判、真相委員會、特赦、淨化措施、賠償與開放檔案等（李怡俐，2016:96-121；吳乃德，2015）。從受害者的角度來看，這些措施對於其所承受的傷害與冤屈各有不同程度的回復效果（圖一）。以正式司法機制，追究過往人權重大侵害犯行者之責任，其正義返還的效應最為直接強烈，同時也對國內與國際社會具有顯著的示範意義。1998年《國際刑事法院羅馬規約》簽署，象徵此一途徑之正當性得到相當肯認。另一方面，真相委員會在第三波民主化的浪潮中逐漸得到重視，特別是1990年代轉型後的南非民主政府，捨棄紐倫堡式審判與全面大赦，成

立真相與和解委員會，成爲此一途徑的重要典範。不同於刑事途徑，真和會在形式上缺乏明確一致的公式可依循，大體來說，此途徑透過非常設機構調查特定期間內大規模人權侵害，呈現出案件背後的社會脈絡，提供受害者與加害者陳述的機會，讓整個社群重新理解究竟發生了什麼。多數情況下，支持真和會途徑者著重的是其所能帶來的社會和解功效，而此一目的之達成，往往以犧牲部分司法正義爲代價，受害者群體在這樣的過程中所得到的，乃歷史正義（吳乃德，2015:55）。

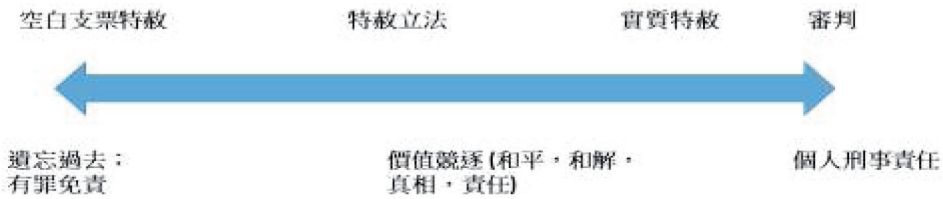
在 1990 年代的「正義串聯」潮流中，傳統「有罪免責」（impunity）的觀念漸失正當性，個人刑事責任（individual criminal accountability）取而代之，成爲主流觀點（Sikkink and Kim, 2013）。在此脈絡下，與「有罪免責」密切相關的特赦也被視爲人權價值體現的障礙。從整體的經驗數據來看，二十一世紀後特赦紀錄確實減少，但此一下降趨勢並非普遍一致，而隨地域分布呈現高度分歧（Mallinder, 2012）。^② 此外，有相當數量特赦法令依然維持效力。Payne 等人在彙整的資料庫中檢視特赦法的紀錄與模式，彼等發現特赦與刑事審判並非截然對立的經驗現象，而前者也並非追究人權侵害責任不可逾越之障礙，除了有部分特赦法在制定過程中已將重大人權侵害行爲排除適用，晚近的發展亦出現部分國家司法機制繞過特赦的保護傘，發動刑事究責（Payne, Lessa, and Pereira, 2015）。必須強調的是，對於轉型正義紀錄相對有限的區域而言，其特赦的實踐與特徵更值得深入觀察，如此方得以判斷渠等社會對過往重大人權侵害的真實態度究竟爲何。

特赦在實踐上持續存在的事實，反映出部分個案所面臨之司法與道德困境，以及現實情況的制約，因此，特赦成爲確保和平與安全的「必要之惡」（necessary evil）（Freeman, 2009）。從各國經驗來看，特赦出現的情境大抵有三：

^② 必須強調的是，上述轉型正義機制彼此間並非全然互斥，吾人可觀察到不同制度共存，甚至相互搭配的情況，如近年來部分拉丁美洲國家利用真相委員會的調查結果，展開刑事究責工作。

首先是舊政府在失去政權前制定特赦法，以免除自身人權侵害刑事責任；其二則是將特赦法與真相委員會結合；最後則是爲了停止衝突而通過特赦法（李怡俐，2016:114-16）。無論就規範意義或經驗現實來看，將特赦等同於遺忘過去皆有化約的問題，忽略了相關行爲者動機與彼此間的互動過程。Freeman 指出，在極端狀況下，特赦乃不得不然的選擇，不應被排除在政策選項之外，但此一「最後手段」的採行，應當滿足嚴格的前提要件，包括透過正當民主程序採行特赦、效力範圍最小化、特赦應具有正當性目標、特赦應有合理達成目標之可能性、特赦受益者資格要件極大化等（Freeman, 2009:112-30）。在現實個案中，此一規範意涵強烈的「特赦 SOP」照章實施的可能性極低，但這些要件確實可作爲觀察不同個案的參照框架。若以光譜的角度來理解不同的特赦做爲所反映之究責狀態（見圖一），其中一極端爲空白支票式特赦（blanket amnesty），對於上述要件毫不考慮，其確然等同於遺忘過去，背棄國際人權原則無誤。而由此向另一端移動，則上述要件逐漸納入考量，包括透過正式程序而非行政命令方式頒布特赦法；或是採納國際人權規範標準，在特赦對象與範圍上設限等設計。光譜另一端點的審判，代表基於個人刑事責任的原則，徹底追究加害者犯行。然而審判究責的實現，除開理念的堅持外，司法部門的角色也相當重要。若無後者配合，則往往產生「實質特赦」（de facto amnesty），也就是沒有特赦法妨礙司法究責，但加害者卻可逍遙法外，人權規範無法有效落實。理想與現實的落差，難以輕易克服，多數國家皆處於光譜兩端之間，呈現出不同價值彼此競逐的狀態。^③ Payne 等人指出，從免責到究責之間不同的發展差異，與四項因素之間的交互影響有關：民間社會的需求、國際壓力、司法系統領導，以及缺乏否決者。此四變數強度大小的差異，將造成不同的轉型正義實踐，在最理想的情況下，可以克服早前的特赦保護傘，重啓究責工作（Payne, Lessa, and Pereira, 2015:742-43）。

^③ Payne、Lessa 與 Pereira 在其研究中，也提出了類似的概念光譜，並指出在免責（impunity）與全面究責（full accountability）之間四種不同的途徑（Payne, Lessa, and Pereira, 2015）。



圖一 特赦的光譜與意涵

資料來源：作者整理自 Freeman (2009)。

參、轉型正義在東南亞

就東南亞來看，誘發轉型正義的兩個脈絡性條件皆有其對應的發展。第三波民主化浪潮於本區域的影響固然不及拉丁美洲與東歐地區，但吾人仍可觀察到 1986 年菲律賓人民力量革命 (EDSA Revolution)、1988 年緬甸「8888」民主運動、1992 年泰國中產階級民主抗爭，乃至於 1998 年蘇哈托政權垮臺後印尼的政治社會改革 (Reformasi)。另一方面，東南亞「後衝突社會」最顯著的個案就是 1980 年代柬埔寨內戰以及 1999 年東帝汶獨立公投動亂。前者隨著冷戰結束而出現改變契機，各方勢力同意在聯合國協助下邁向國家重建。而在東帝汶，1999 年獨立公投前後引發的大規模動亂，成為世紀之交國際社會重大的人道危機。

儘管有上述誘發轉型正義之重大變動，但東南亞迄今較有成績的實踐多屬於後衝突社會的究責與和解。柬埔寨的赤柬審判法庭 (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia) 以及在東帝汶採取的多項機制乃外界討論東南亞轉型正義的代表性案例，然而這兩個案例在多大程度上能夠反映出整個區域的發展趨勢不無疑問。轉型正義實踐的擴散在拉丁美洲與東歐地區皆呈現出清晰可辨的趨勢，並成為學者討論「正義串聯」的重要參照。在 15 個經歷轉型的拉美國家當中，有 13 國採取了審判的方式來處理過去的人權侵害經驗 (Kim, 2012)。此種經驗現象，無論稱之為示範效應、群聚現象、或制度擴散，在東

南亞地區似乎看不到類似的情況（Yen, 2016）。柬埔寨的個案固然具有國際能見度，但在區域內卻未得到同比例的關注，東協鄰國對於赤柬審判法庭的運作並無積極的政策支持，遑論加以仿效。另一方面，東帝汶重大罪行特別審判小組（Special Panels for Serious Crimes in East Timor）以及東帝汶接納、真相與和解委員會（Commission for Reception, Truth, and Reconciliation）固然有一定成果，但在東帝汶尚未成為東南亞國協正式會員的情況下，其轉型正義經驗對於東南亞鄰國所能產生的影響只怕更為有限。

表一根據相關量化資料數據庫，整理了東南亞國家出現轉型正義相關運作的年份紀錄。初步來看，東南亞在面對過往人權侵害時，最普遍的處置措施並非刑事審判或真相委員會，而是特赦。^④ 而除開表一所列出的國家，同樣位於東南亞的寮國與越南也都有特赦紀錄，但無其他措施實踐，這反映出特赦在概念上不盡然從屬於轉型正義的特徵。^⑤ 東南亞特赦的情況與軍人干政關係匪淺，以菲律賓為例，1992、1994、1996 三個年份的特赦對象都與涉及政變之軍方人員有關。而在泰國，赦免軍方幹部的情況更為頻繁，占了 10 件赦免案中的半數。

在刑事審判方面，表一顯示除柬埔寨與東帝汶外，菲律賓、泰國、印尼都有刑事審判的紀錄。不過仔細檢視後發現，部分審判難以滿足法庭運作的國際標準，例如印尼的人權法庭之運作紀錄（詳見下文），司法機關在訴訟過程中顯露出高度任意性，未依正當法律程序進行審判的情況普遍存在。^⑥ 而在真相委員會方面，菲律賓政府在人民力量革命後成立的總統人權委員會（Presidential

^④ 然而在轉型正義的討論中，特赦乃爭議性最高的選項，因為其往往反映出政治菁英「息事寧人」的傾向，而非對於過往不當作為的嚴肅檢討，當涉嫌人權侵害之加害者獲得特赦時，往往讓受害者遭受二次傷害。而在後衝突社會的狀態下，加害者與受害者之間的身分難以清楚區隔，遭到赦免固然可達成暫時的穩定，但往往需付出真相難明的代價。

^⑤ 寮國的特赦紀錄主要是針對境內苗族叛亂份子，而越南的紀錄則是與政治犯特赦有關。

^⑥ 以菲律賓與泰國來看，發動政變者可全身而退或面臨法律制裁，顯然沒有一致的判準，而多取決於當時的政治情況。

Committee on Human Rights) 在時序上先於轉型正義潮流的成形，但其運作問題叢生，甚至未能產出完整的報告 (Hayner, 2010)。其後出現在東南亞的真相委員會，以東帝汶的運作成效最顯著，至於泰國以及印尼的嘗試，則各有其難以克服之問題 (詳見下文)。

量化資料庫所提供的整體圖像，主要聚焦在特定機制的採納與否，對於個別國家在此過程中的發展脈絡與細微變化難以呈現，也因而不易判斷究竟只是形式上的接納？抑或決心嚴肅面對過去？此外，對於部分東南亞國家的轉型正義工程實踐，既有量化資料也存在著疏漏的問題，對於吾人之分析可能形成誤導效果。為進一步處理這些問題，實有必要針對東南亞各國之經驗與實踐進行更細緻的探索檢視，以下先針對實踐紀錄相對完整的菲律賓與印尼進行討論，下一節則針對泰國與緬甸的個案進行處理。

一、個案聚焦：菲律賓

1986年2月，菲律賓爆發人民力量革命，馬可仕政權在內外壓力下崩解，馬可仕 (Ferdinand Emmanuel Edralin Marcos Sr.) 總統出亡美國。新上任的柯

表一 1980年代以降東南亞轉型正義經驗 (量化資料呈現)

國家 / 個案	審判	真相委員會	特赦
柬埔寨	1993, 2006-		1994, 1996
東帝汶	2002-2006	2002-2007	2001, 2005
菲律賓	1988, 1990	1986-1987	1985, 1987, 1992, 1994-1996, 2000, 2007
印尼	1992, 1999, 2002-2004	1999-2007 2016	1998, 2005 (2005)
泰國	1985, 1998, 2009	2001-2004, 2010	1980-1981, 1988, 1991-1992, 2004, 2006
緬甸			1980, 1988, 1989, 1992, 1995, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006

資料來源：Olsen, Payne, and Reiter (2010)。

拉蓉（Corazon C. Aquino）總統承諾將嚴肅處理過去威權時期諸多不當人權作為。柯拉蓉政府上台後第一個動作，就是以總統行政命令成立好政府委員會（Presidential Commission of Good Government, PCGG），該機構的主要任務，在於追討遭馬可仕本人、直系親屬，與黨羽親信不當侵吞的國家資產，並調查相關貪腐案件。截至2016年底，該委員會已回收40億美元遭侵吞的資產（AJAR and Alternative Law Groups, Inc., 2017）。然而這僅占一般估計馬可仕侵吞國家資產的半數，顯示菲國政府追討國家資產的努力面臨諸多障礙。馬可仕遺孀伊美黛（Imelda Marcos）在1991年獲准返國後面對超過900件刑事官司，經年累月的訴訟過程既未徹底釐清真相，也無礙於馬可仕家族繼續活躍於政治舞台。2003年，菲國最高法院裁決馬可仕在瑞士銀行部分帳戶的存款（價值6億5千萬美元）乃非法取得，應加以沒入，該筆款項於2004年交還菲國政府，並成為下文所討論的人權受害者賠償財源基礎（Republic vs. Sandiganbayan GR No. 152154, July 15, 2003）。但2008年，在另一纏訟17年的官司中，馬尼拉地區審判法院卻以證據不足為由，裁決馬可仕遺孀伊美黛涉嫌非法移轉資金的官司無罪（Associated Press, 2008）。本應為臨時性編組的好政府委員會在30年後依然存在，反映菲國政府在追討國家資產上所面臨的挑戰。2017年8月底菲國總統杜特蒂表示馬可仕家族願意歸還部分金條的訊息，正是對於菲國政府30餘年努力的一大反諷（Agence France-Presse, 2017）。

追討貪腐政權掠奪的不義財產是菲律賓轉型正義工程的一大特徵。在此之外，對於獨裁體制人權侵害作為的處理，則主要透過1986年成立的總統人權委員會進行。該委員會的任務，在於調查1972年戒嚴令頒布後的人權侵害案件，但在缺乏資源以及不利的政治情勢下，委員會的運作並未產生決定性的結果，其所遺留下的龐大案件，後來移交給根據1987年憲法所設立的人權委員會（Commission of Human Rights），該委員會在開始運作前六年受理超過12,000件人權侵害案申訴，但只有半數進入司法程序，而在200件定讞的案件中，只有50件形成有罪判決（Plantilla, 1997）。在相關司法審判案件中，最具

代表性的當屬前參議院艾奎諾（Benigno Aquino）謀殺案的重審，36名涉案者中的16人獲判無期徒刑，然而究竟是誰下令謀殺被害者依然沒有明確的答案。綜合來看，菲國司法系統在轉型正義工作上扮演的角色頗堪玩味。

國內司法體系的不足，還反映在菲律賓轉型正義工程的另一項特徵上，亦即透過外國法院尋求非刑事賠償。受害者團體引用美國《外國人侵權法令》（*Alien Tort Statute*）在夏威夷州與加州向美國聯邦院提起訴訟。1992年，夏威夷法院陪審團認定被告馬可仕（已於1989年病逝）有罪，需向原告支付12億美元懲罰性損害賠償（*exemplary damages*），被告後續的上訴遭駁回。儘管官司定讞，但判決的執行始終未有顯著進展，並與菲國政府推動的經濟不正義（*economic injustice*）改革產生衝突（Davidson, 2017）。菲國司法部門始終拒絕承認美國法院判決在菲國執行的效力，並曾多次駁回受害者團體要求執行夏威夷法院判決的申請。

在無法直接落實夏威夷法院判決之情況下，部分原告開始推動國內立法，經過十餘年努力，菲國國會於2013年通過《人權受害者賠償與承認法》（*Human Rights Victims Reparation and Recognition Act of 2013, Republic Act No. 10368*），該法指出，菲律賓政府有義務確認自1972年8月21日至1986年3月25日期間遭受重大人權侵害之受害者身分，並對其所受犧牲進行賠償。賠償的財源，則由前述自瑞士匯回的充公款項中撥出100億披索（約兩億美元）。值得注意的是，該法所提供的賠償對象，不限於先前跨國官司之原告。根據該法成立的人權受害者理賠委員會（*Human Rights Victims Claims Board*），受理戒嚴時期受害者賠償申請，2018年5月初，該委員會公布最後一波符合賠償資格名單，總計有11,103件申請案通過，佔所有申請案（75,730）的16%左右（Agoncillo, 2018）。除開金錢補償外，人權受害者賠償與承認法也承認了國家對於這些犯行之責任，並推動興建博物館等相關記憶保存措施。

經過近30年的努力，菲律賓對過往威權遺緒的處理似乎告一段落，而這些措施帶來何種成效？2016年菲國總統大選提供了寶貴的檢驗機會。該次大

選，馬可仕之子小馬可仕（Ferdinand Romualdez Marcos Jr.）出馬角逐副總統，在競選過程中他公然讚揚乃父治理菲國的偉大遺產（legacy），認為其父主政時期乃菲國的「黃金年代」（Whaley, 2016）。此一修正主義觀點引發菲國社會內激烈爭辯，人權團體激烈抨擊。選舉結果，小馬可仕以 0.64% 的差距落敗，由於票數極為接近，小馬可仕陣營以存在大規模舞弊為由，提出「選舉抗議」（election protest），要求重新計票，菲國最高法院組成的總統選舉法庭同意，並於 2018 年 4 月開始，針對馬可仕陣營提出有疑義的選區展開重新計票工作（Pasion, 2018）。2018 年 8 月中旬，杜特蒂總統再度表示倦勤之意，並指出若是小馬可仕能成為副總統，他將願意交棒（Calonzo, 2018）。可見修正主義不僅存在於歷史詮釋，更與今日菲國政治脈動密切關連。

杜特蒂總統與馬可仕家族的密切關係，還可由馬可仕總統安葬一事加以觀察。在 2016 年 11 月，菲國最高法院同意馬可仕家族的請求，讓馬可仕總統遺體得以安葬於國家英雄墓園（Libingan ng mga Bayani）。在此之前，杜特蒂總統即已明確表達支持之意，並在最高法院同意後，提供軍禮儀式榮典。面對外界的批評，杜特蒂總統表示馬可仕總統安葬於國家英雄墓園的資格毫無疑義，而其功過應由「歷史來評斷」（GMA News, 2018）。杜特蒂上任後在反毒戰爭、戒嚴平亂，與打擊貪腐等諸多施政舉措上違反人權精神的做法，讓菲國公民社群憂慮威權復辟；而他與馬可仕家族的曖昧關係，更顯示有相當比例菲人對過去威權統治經驗若非缺乏了解，就是不以為意。30 餘年的民主鞏固努力，短短數年間似乎岌岌可危，由此來看，菲律賓的轉型正義工作難謂成功。

轉型正義在菲律賓，除了針對威權時代不義作為的究責與清理外，2010 年後另一值得注意的實踐，出現在菲國南部飽受武裝衝突所苦的邦薩摩洛（Bangsamoro）地區。^⑦ 1970 年代開始的菲南武裝叛亂造成大量平民傷亡以及

^⑦ 菲律賓南部超過五百萬穆斯林人口（摩洛人）長期以來受西班牙與美國殖民當局壓迫，1946 年菲律賓獨立後摩洛人處境並未改善，反因為大量天主教徒到民答那峨島移墾，而陷入經濟上的弱勢，矛盾日深，分離思想漸起。1972 年，摩洛民族解放陣線（MNLF）

社會經濟失序，自馬可仕以降的菲國歷任政府均曾與分離主義團體進行談判，謀求政治解決。2012年，菲律賓政府與摩洛伊斯蘭解放陣線（MILF）在十餘年的協商後終於達成共識，簽署《邦薩摩洛框架協議》（*Framework Agreement of Bangsamoro*），成立邦薩摩洛自治區。在該框架協議附件（主要處理回復常態相關事宜）中，決定成立轉型正義與和解委員會（The Transitional Justice and Reconciliation Commission, TJRC）。該委員會的主要任務，在於對於四大議題進行調查並做出建議：邦薩摩洛人民的冤屈（legitimate grievances）、歷史不義（historical injustice）、人權侵害，以及因土地剝奪而導致的邊緣化。

TJRC 的特殊之處，在於其組成的多元性，委員會主席由瑞士外交部特使 Mō Bleeker 擔任，菲律賓政府與摩洛民族解放陣線各指派兩名代表，另外還有兩名資深顧問（國際與國內專家各一）。委員會於 2014 年底正式展開運作，採取開放性的諮商途徑，盡可能與社群群眾、意見領袖、專家團體，與地方官員互動，聆聽各方意見。在 2016 年 2 月，TJRC 提出其最終報告。報告中指出，TJRC 所試圖調查的四大議題彼此緊密交織且相互影響，邦薩摩洛人民對於歷史不義的敘述立基於世代以降的怨懟經驗，特別是土地剝奪對社群福祉所產生的負面效果，以及普遍的人權侵害現象。而這些議題背後的根本原因，乃企圖透過武力手段，將單一的菲律賓認同與菲律賓國家強加在民答那峨以及蘇祿群島各少數族群的頭上（TJRC, 2016）。在提出其對於菲南衝突的解釋後，TJRC 整理出超過 90 項具體建議，並提議建立國家級的邦薩摩洛轉型正義與和解委員會，以六年時間進行和解工作，在歷史記憶、促進課責、土地剝奪與療癒和解上繼續努力。

儘管 TJRC 的成績得到肯定，但其建議的執行卻因菲國政權更迭，以及作為自治基本框架的《邦薩摩洛基本法》（*Bangsamoro Basic Law, Republic Act*

在 Nur Misuari 領導下成立，於蘇祿群島武裝起義。另一分離主義團體為摩洛伊斯蘭解放陣線（MILF），該組織係 1978 年自 MNLF 分裂而出，並在 1990 年代以後成為最主要的反政府團體。

No. 11054) 遲遲未能在菲國國會完成立法而遭延宕。2017年6月馬拉威市所爆發的武裝衝突，導致杜特地總統宣布民答那峨島進入戒嚴狀態，使情勢益加複雜。2018年5月，菲律賓國會兩院終於通過《邦薩摩洛基本法》，菲國眾議院並於同年9月通過第5669號法案，意圖在邦薩摩洛地區推動轉型正義與社會和解計畫(Clapano, 2018)。本案若能順利完成立法程序，對於國家級的邦薩摩洛轉型正義與和解委員會的建立將大有助益。

二、個案聚焦：印尼

蘇哈托將軍於1960年代中建立的「新秩序」，讓印尼逐步邁向現代化社會，但穩定與繁榮的代價是普遍的人權侵害。1998年蘇哈托在內外壓力下辭職，開啓了社會政治改革的機會之窗。新秩序時期的重大人權侵害，大體上可以區分成兩個部分，其一是政治動盪時期（1965年「930」政變以及1998年蘇哈托政權崩潰之際）軍方與安全部門對於反對勢力的肅清行動，其二則是因應共和國邊境地區分離主義（亞齊、東帝汶、巴布亞）所進行的綏靖措施與壓迫作為。這兩個部分轉型正義發展並不一致，但卻密切相關。

「新秩序」瓦解後，原先遭到壓制的分離主義聲勢驟然升高，1999年東帝汶獨立公投乃代表性的案例。雖然東帝汶人得償所願，但所付出的代價十分沉重；另一方面，印尼政府對於東帝汶公投前後的動亂難辭其咎，龐大國際壓力使雅加達當局在2000年初期曾有過一波對於轉型正義的嚴肅回應，包括建立符合人權標準的法律制度，以及對過去人權侵害情事展開調查與追究工作。1999年通過的《人權法》(Law No.39 of 1999)，強化國家人權委員會(Komnas HAM)的功能與職掌，並承諾將推動有助於人權保障之措施。2000年10月，印尼國會通過《人權法庭法》(Law No.26 of 2000)，授權印尼國家人權委員會對違反人道與種族滅絕行為進行準司法調查，若重大人權侵害發生的事實有初步證據支持，則檢察總長將接手正式調查與起訴程序。違反人權案件將由四個

區域人權法庭進行審理。^⑤另外，對於該法通過前的案件，則可在國會建議下，由總統成立特別人權法庭處理，前述涉及東帝汶獨立公投後之人權侵害，即透過此一程序而展開司法究責。

以制度角度觀之，印尼在東南亞地區所建立的國內刑事審判程序堪稱完整，但實踐的結果卻遠不如預期，四座區域人權法院，迄今只有一個依然運作；另外則成立了兩個特別人權法庭，對於東帝汶案以及 1984 年 Tanjung Priok 屠殺案進行審理。事實上，印尼國家人權委員會所進行的調查結果，有相當部分為檢察總長辦公室所忽略或擱置，在人權委員會建議起訴的 137 名嫌疑犯中，印尼檢方僅對 34 人展開訴訟程序，而且最終無人有罪定讞（Aulund, 2012:28）。此種有調查、部分起訴、有限判決、無人負責的情況，遭批評為「實質赦免」（*de facto amnesty*）（Burgess, 2012）。

在真相調查工作上，印尼國家人權委員會自蘇哈托執政晚期成立後便有一定的成績，其職能並在前述《人權法庭法》的授權下得到強化。2004 年，印尼國會通過《真相和解委員會法》（Law No.27 of 2004），要求印尼政府在六個月內建立真相委員會，然而此一全國性轉型正義機構未能成立，該法並於 2006 年遭印尼憲法法院作出違憲判決而加以廢止。憲法法院違憲宣告之理由是該法中部份規範抵觸國際人權標準，包括提供加害者特赦，以及要求受害者原諒加害者作為取得補償之要件。儘管違憲理由正當，但憲法法院宣告整部法律失效的做法卻逾越了申請違憲審查之民間團體主張，也違反了「不就未聲明事項為判決」（*non-ultra petita*）之程序法原則，使外界不得不懷疑印尼政府透過司法手段妨礙轉型正義工作之開展（Aulund, 2012）。

從前述第一部分人權侵害來看，雖然有部分的案件進入審理過程，但印尼檢方顯然在起訴過程中有所取捨，而與蘇哈托「新秩序」體制關係最為密切的人權案件，當屬 1965 年「930」政變後的政治清洗與屠殺，這顯然是印尼社會

^⑤ 根據該法，四座區域人權法院將於 2003 年 9 月前設立，分別位於雅加達、棉蘭、泗水、望加錫（Makassar）。

最爲敏感的政治禁忌，迄今仍未有進入司法程序的紀錄。事實上，即便在後蘇哈托時代，雅加達當局也多次否認其可能涉及的責任。不過，印尼國家人權委員會 2012 年所發布的報告，反駁了官方說詞，該報告並建議對相關涉案者進行刑事調查（Konmas-HAM, 2012）。佐科威（Joko Widodo）總統在 2014 年競選時曾承諾，將審慎處理過去的人權犯罪問題。然當選後，佐科威總統卻未如外界預期，在大屠殺 50 周年之際爲當年官方所爲表示歉意。2016 年 4 月，印尼國家人權委員會舉行名爲「剖析 1965 年慘劇—歷史途徑」的座談會，針對五十年前的大清洗進行公開討論，印尼安全部長 Luhut Panjaitan 出席致詞，表示他個人希望解決人權侵害案件。從座談會各方發言中，可知雅加達當局所青睞的「解決」途徑，側重社會和解（reconciliation）勝過真相調查與官方道歉（Kwok, 2016）。印尼社會內部對於 1965 大屠殺的看法高度分歧，並帶有強烈情緒，伊斯蘭與親軍方團體皆把受害者團體視同共產黨餘孽，並不吝於公開恐嚇後者，受害者團體與民間組織發起的紀念活動往往遭到破壞杯葛。另一方面，印尼政府內部對於如何面對此悲劇也缺乏共識，就算是支持應正視過去的官員，也不認爲可透過法院解決人權侵害問題。另一方面，保守抗拒力量依舊強大，在上述座談會召開後不久，印尼國防部長 Ryamizard Ryacudu 表示，大清洗當中受害者是「死得其所」（deserved to die），因爲渠等已經展開叛亂行動（Agence France-Presse, 2016）。

印尼西北邊陲的亞齊地區自 1970 年代末期出現武裝分離主義叛亂，「自由亞齊運動」（Gerakan Aceh Merdeka, GAM）與印尼武裝部隊（Tentara Nasional Indonesia, TNI）在近 30 年的衝突中皆涉及嚴重人權侵害情事。⁹ 對抗的態勢

⁹ 亞齊地區自古就有高度的政治自主性，直到二十世紀初才成爲荷屬東印度的一部分。印尼獨立後，亞齊地區受「伊斯蘭之家」（Darul Islam）運動影響而出現分離主義主張，但在印尼中央政府承諾特殊自治地位下而告平息。1970 年代中期，新一波的分離主義浪潮在流亡瑞典的商人 Hasan de Tiro 主導下，成立「自由亞齊運動」，展開武裝抗爭。在利比亞與伊朗的協助下，自由亞齊運動的的軍事行動在 1980 年代末期顯著上升，印尼政府宣布亞齊成爲「特別軍事行動區」，強化軍事緩靖作爲，平民百姓在衝突過程中深受其害。

並未隨著蘇哈托政權的瓦解而趨緩，而是直到 2004 年底的南亞大海嘯，亞齊成爲重災區後，印尼政府與反抗勢力才認真思考結束對抗之可能，並在 2005 年簽訂《赫爾辛基諒解備忘錄》(Helsinki MoU)。在該協議中，羅列了多項轉型正義的機制，包括建立人權法庭、設立真相和解委員會、特赦、賠償、社會整合，以及安全部門改革。然而由於諒解備忘錄當初在商議過程中採取的「最小主義」(minimalist) 傾向，是以相關轉型機制的內容與細節存有廣大的詮釋空間。

2006 年 11 月，印尼國會通過《亞齊治理法》(Law No.11 of 2006, *Law on Governing of Aceh*)，明文規範人權法庭與真相和解委員會設置。在人權案件審理上，人權法庭管轄權侷限於亞齊治理法通過之後發生的案件 (§228)。儘管全國性的人權法庭法可做爲對 2006 年以前人權侵害事件究責之授權依據，但迄今未有類似的嘗試。顯然，相關行爲者(無論是雅加達或亞齊方面)對於司法究責皆缺乏政治意志 (Aspinall and Zain, 2013)。

另一方面，亞齊真相和解委員會的設置則被視爲是印尼真相和解委員會「不可分割」(“inseparable”) 之一部分 (§229)。在前述憲法法院違憲宣告影響下，全國性真相委員會無從建立，連帶的也妨礙了亞齊地區的真相委員會籌設。此一僵局直到 2013 年才得到解決，亞齊自治議會通過立法，成立地方性真相和解委員會 (Aceh Truth and Reconciliation Commission, KKR)，在完成 7 名委員選任程序後，該機構於 2016 年底正式展開運作，其主要任務在於真相調查，檢視亞齊衝突過程中國家與非國家行爲者所扮演的角色，並將完整報告送交亞齊以及印尼政府 (Kent and Affiat, 2017)。

如果說亞齊的轉型正義工作進展遲緩，則西巴布亞 (West Papua) 的情況更令人感到沮喪。^⑩ 在後蘇哈托時代的政治改革中，去中央化是一個重要

^⑩ 位於新幾內亞島 (New Guinea) 西部的西巴布亞地區，在印尼獨立成功後成爲蘇卡諾總統挑戰荷蘭殖民主義的新標的。在美國的壓力下，荷蘭同意將西巴布亞交由聯合國進行託管，並在國際社會監督下舉行公投，讓西巴布亞地區人民決定其政治前途 (與印尼合

的軸線，雅加達當局欲透過權力下放緩解各區域長期以來的不滿與分離主義情緒。1999年5月，印尼國會通過《地方自治法》（*Regional Autonomy Law*, Law No.22 of 1999），2001年，《巴布亞特別自治法》通過（*OTSUS*, Law No. 21 of 2001），企圖改善巴布亞人所面臨的各項不利處境。該法第45條與46條要求建立人權委員會、人權法庭，以及正義與和解委員會（*Commission of Righteousness and Reconciliation*）。其中後者的主要任務，在於梳理巴布亞地區的歷史，以確保巴布亞省的統一與完整；此外，真相和解委員會還須規劃相關的和解措施（Aulund, 2012:68）。迄今為止，這兩個機構皆未成立，而巴布亞地區的衝突與人權侵害情事仍未消解，分離主義團體與印尼政府的摩擦近年顯著惡化。2016年5月，印尼當局展開1965年以來規模最大的逮捕行動，超過兩千人遭拘禁。2018年12月初，31名印尼建築工人，遭到當地的分離武裝「西巴布亞民族解放軍」（*National Liberation Army of West Papua*, TPNPB）綁架處決，促使印尼軍方派軍增援巴布亞省，後續緝捕行動更引發印尼軍警使用白磷彈的指控（Martin, 2018）。^①在惡化情勢下，人權保障與轉型正義工作更顯艱難。2017年5月，聯合國人權理事會針對印尼人權狀態進行之第三次普遍定期審查（*Universal Periodic Review*），印尼政府在國家報告中表示，2016年由政治、司法與安全事務部統籌部長（*Coordinating Minister for Political, Legal and Security Affairs*）設立一整合工作小組，調查巴布亞地區遭指控的人權侵害案件。不過，以利害關係人（*stakeholder*）身分提供報告的印尼國家人權委員會，則認為既有的政策未能處理巴布亞與西巴布亞地區面臨的各項人權問題。而儘管印尼政府近十餘年來在巴布亞地區較為寬鬆開放的態度得到肯定，但美

併或獨立）。儘管1969年舉行的公投結果導致西巴布亞成為印尼共和國一部分，但公投規則與進行過程飽受詬病，使其效力遭受質疑。有鑑於印尼的高壓統治，1960年代中葉組成的自由巴布亞運動（*Free Papua Movement*）與其他分離主義團體在1971年發表獨立宣言，爾後數十年間武裝抵抗與和平抗議均遭印尼當局強硬處置，造成嚴重傷亡與人權侵害情事。

^① 印尼政府對此指控嚴詞駁斥，並反控此為反對團體的假新聞操作（Martin, 2018）。

國、澳洲、紐西蘭等國依然對於人權侵害責任問題表達關切（United Nations, 2017）。

肆、新的挑戰

轉型正義在東南亞的發展，除開前述既有實踐的個案外，還有一些勢將引發轉型正義需求的人權侵害危機，以及假借轉型正義之名而的政治衝突/鬥爭。以下針對緬甸與泰國的案例進行討論。

一、泰國：轉型正義或政治清算？

泰國過去十餘年來的政治發展始終圍繞著「紅衫軍 vs. 黃衫軍」的軸線進行，前總理塔克辛（Thaksin Shinawatra）領導的文人政府在2006年遭政變推翻，此後支持與反對塔克辛的政治力量持續交鋒，嚴重侵蝕1990年代以降的民主轉型成果，並導致軍方重回政治舞台。2017年8月底，塔克辛的胞妹，前總理盈拉（Yingluck Shinawatra）在稻米補貼瀆職案官司宣判前出亡杜拜，乃此一鬥爭的最新發展。值得注意的是，帶有轉型正義意涵的措施在一連串政權易手過程中曾數度浮現，特別是特赦的法制化以及真相和解委員會的運作。

泰國長期以來的軍人干政傳統，在2006年「919」政變後再度復甦。軍事政變的制度化，扭曲了憲政民主的運行邏輯，對透過非法手段奪取政權的軍方，其顛覆體制責任往往難以追究。1933年以降10次成功的軍事政變中，政變發動者在其中9次頒布赦免法，排除自身的刑事責任。而在過去兩次（2006與2014年）政變後所頒布的臨時憲法中，軍方進一步將特赦的機制提升到憲法層級，2006年政變後頒布的臨時憲法第37條，以及2014年政變後頒布的臨時憲法第48條，皆為豁免軍方發動政變者刑責之條款（Nilprapunt, 2014; Thailand, 2006）。^⑫ 更重要的是，這樣的做法得到司法部門的肯認。泰國最高法院認為

^⑫ 2016年8月公投通過，2017年2月由國王批准生效的新憲法在草擬過程中，也曾出現豁免軍方責任條款入憲傳聞。但新憲公布之後的非正式英文翻譯版本，並未出現相關內容（Reuters, 2015）。

發動政變成功者有統治的權力，且因為其「革命」性特質而可合法更動憲政秩序，在此情況下，頒布特赦令豁免自己的刑責是沒有問題的（Preechasinlapakun, 2013）。

事實上，在兩大政治勢力多次交鋒之後，特赦早已成為泰國政治圈高度敏感議題。盈拉政府之所以垮台也肇因於此。2013年11月，執政的「為泰黨」（Pheu Thai Party）透過其掌握的國會下議院推動修憲案以及特赦法案，前者企圖將參議院調整為全民選機關，後者則針對2004-2010年期間，涉及政爭的政治人物、抗議者、軍方人員，甚至作亂的匪徒提供無條件赦免。特赦法案在下議院得到通過後，卻激發社會強大反彈。盈拉總理在電視演說中指出，她的政府自上任以來就致力於國家和解，特赦法案能讓朝野學習如何彼此原諒，這並非遺忘過去，而是從痛苦經驗中學習，以免不幸再度發生（Head, 2013）。但事實上，盈拉政府上任以來即致力於使塔克辛重返政壇，在特赦法案之前已出現過至少五項類似的和解法案，盈拉政府也曾試圖尋求皇家特赦等方式。從這些紀錄來看，全國和解與挽救其兄政治利益何者為真值得玩味。

特赦法案所遭遇的反對聲浪，即便在親執政黨的紅衫軍陣營中也不例外，因為特赦法案所涵蓋範圍太廣，包括2010年曼谷暴動時涉嫌對示威者開槍的軍警人員都能因此脫身，紅衫軍支持者無法接受。另一方面，反塔克辛勢力質疑特赦法案背後的政治動機，並認為此法案將讓政治人物貪腐作為免受問責（Fuller, 2013）。特赦法案最後遭參議院無異議否決，而修憲案也遭憲法法院裁定違憲而失敗，但社會對立氛圍已再度激化。2013年12月，帶領群眾於街頭抗議盈拉政府的前民主黨總理艾比希（Abhisit Vejjajiva）遭泰國檢方以謀殺罪起訴，檢方認為他與副總理素貼（Suthep Thaugsuban）應為2010年曼谷暴動中授權軍方進行鎮壓負起責任（Hodal, 2013）。起訴時間點與特赦案遭否決的時序關係，以及檢方稍早對塔克辛涉及煽動2010年曼谷暴動的角色放棄起訴，讓人難以排除政治操作的可能，「和解」與「究責」均遭汙名化。數月之後，

軍方再次發動政變，迄今泰國仍未回到文人統治軌道。¹³ 兩相比較，軍方與文人菁英在人權侵害上所面對的究責風險猶如身處兩個世界。

在特赦與審判之外，真相委員會的機制也曾數次出現在泰國政治舞台。2000年初期，泰國南部穆斯林社群武裝叛亂升溫，2004年數次衝突，造成超過800人傷亡，引發各界關切。¹⁴ 塔克辛政府的強硬策略遭受批判，故於2005年初成立國家和解委員會（National Reconciliation Council），由前總理 Anand Panyarachun 擔任主席，調查南部省分暴力衝突惡化的原因，並做出政策建議。實際上，此委員會的運作反映出強烈的政治矛盾，特別是塔克辛政府與反對黨對於南方叛亂的不同看法，雙方的歧異對於和解進程造成負面衝擊。2005年7月內閣頒布緊急命令，授權行政部門更廣泛的壓制權限，國家和解委員會事前對此毫不知情。而當委員會最後完成報告後，塔克辛政府則興趣缺缺，連對委員會所提出的政策建議進行考慮都消極以對。而當2006年「919」政變爆發後，委員會的努力很快就消失了（McCargo, 2010）。

2010年，由紅衫軍支持者組成的民主反獨裁聯合陣線（UDD）佔據曼谷街頭，與軍方以及敵對的黃衫軍支持者爆發流血衝突，總計造成92人喪生，超過2000人受傷的騷亂。在國際輿論壓力下，艾比希總理領導的民主黨政府在該年7月成立「為和解真相委員會」（Truth for Reconciliation Commission of Thailand, TRCT），從其名稱即可了解此機構之建立有明確的目的性，亦即和解為首要考量。TRCT獲得兩年的運作授權，調查造成2010年4-5月間曼谷政治

¹³ 艾比希的案件在2014年8月遭駁回，法庭指出其無法審理該案，因兩位被告於案件發生時正擔任公職，且在緊急法令下行使職權（BBC, 2014）。

¹⁴ 泰國南部歷史上稱為北大年（Patani Darussalam），在行政區劃上分成五府，即陶公（Narathiwat）、北大年（Pattani）、宋卡（Songkhla）、沙頓（Satun）和也拉（Yala），其人口以12世紀後改信伊斯蘭的馬來穆斯林居多。分離主義情緒在1930年代逐漸成形，並受到馬來民族主義的激勵，形成不同的武裝團體，著名者如北大年聯合解放組織（Pattani United Liberation Organization, PULO）。泰國政府對於分離主義者採取軟硬兼施策略，承諾其文化宗教自主權並提供經濟援助，但PULO在1990年代末期重新高舉爭取獨立目標，衝突再起，並在2001年之後顯著惡化。

暴力事件的事實與根本原因，提出長短期恢復措施，以及確保類似事件不再發生的政策建議。該委員會在 2012 年 9 月發布最後調查報告。報告中對於政治暴力責任的討論大抵平衡處理，認為 UDD 以及政府安全部門（包括軍方）對於局勢升高惡化皆有責任，這包括紅衫軍內部激進武裝份子「黑衣人」在 2010 年 4 月初的攻擊行為，軍方在鎮壓過程中使用實彈，以及政府未能控制抗議活動等。然而在論述上，TRCT 在報告中未明確揭露軍方鎮壓作為違反國際標準，特別是有違聯合國《執法人員使用武力和火器的基本原則》，不免給人網開一面的感受。此外，TRCT 的委員組成也對其公信力造成嚴重妨礙，九位委員多為法界菁英，且「基本上不喜歡塔克辛」。TRCT 主席 Kanit na Nakhon 更有許多爭議性言論，例如將塔克辛與希特勒相提並論，並在委員會發表最終報告時同時公布其個人報告，建議塔克辛「退出政治」（McCargo and Thabchumpon, 2014）。上述言行均嚴重侵害處理轉型正義工作所必須的中立性。

當 TRCT 結案報告公布後，各方意見分歧，朝野兩方均出言批判，而非受其所提出的觀點。由此來看，TRCT 追求和解的核心宗旨是失敗的，諷刺的是，TRCT 在結案報告中還強調，促進和解的努力不應「政治化」，且應更加開放，重視公眾參與。面對 TRCT 所提出的建議，盈拉政府的回應消極，僅表示會考慮政府部門認為「有用」的建議（Rustici and Sander, 2012）。

二、緬甸：民主轉型未竟、人道災難進行中

自 2010 年軍方決定回歸文人統治以來，緬甸的政治情勢出現驚人的變化。長期遭受軟禁的民主運動領袖翁山蘇姬終於踏上政治舞臺，領導全國民眾聯盟（National League for Democracy）在 2015 年大選中取得勝利，正式執政。國際社會對於緬甸的發展皆正面看待，並透過解除經濟制裁，加強援助等方式協助緬甸民主轉型。

必須強調的是，上述的自由化進程是在 2008 年軍方主導通過的憲法框架下進行，是故轉型正義的兩項脈絡條件，嚴格來說在緬甸皆未滿足，此一結構

限制對於究責、真相調查與社會和解的推動自然影響深遠。軍方除藉由指定國會代表的方式賦予自身實質否決者之地位外，也透過憲法條文的設計，免除了自身可能面臨的人權侵害法律責任。2008年憲法在〈過渡條款〉中，規定政府官員只要是執行其職責，便可豁免一切的民事與刑事責任（§445）。此一條款的適用範圍，顯有違反國際標準以及緬甸國際法義務的嫌疑，對於涉及種族滅絕等重大犯行的政府人員，提供了空白支票式的特赦保護傘。

大體而言，軍政府執政時期的人權侵害情事，可根據受害者區分成緬族與其他少數民族兩大類型。在緬甸當局近年積極與少數民族團體展開和平對話，謀求結束武裝衝突的脈絡下，「犧牲正義換取和平」乃合理的運作策略，反映在轉型正義上的做法，即為透過特赦方式傳達善意，以促成和解。例如在2013年10月，緬甸政府與與克欽獨立軍（Kachin Independence Army）展開和談之始，登盛（Thein Sein）總統便下令特赦56名政治犯，當中包括27名與克欽獨立組織（Kachin Independence Organization）/克欽獨立軍有關的成員，以及20位撣邦發展黨/撣邦軍（Shan State Army）的成員（ICTJ, 2013）。全國民主聯盟政府將民族和解與全國和平視為執政重要目標，上任後積極推動和平進程，這主要體現在2016年8月底召開的廿一世紀聯邦和平（彬龍）會議（Union Peace Conference-21st Century Panglong），邀請各少數民族武裝團體進行政治對話，緬甸政府並決定將此會議常態化，以漸進方式達成和平，並將緬甸轉化為民主聯邦國度。在第二次（2017年5月）與第三次（2018年7月）會議中，與會代表通過了未來聯邦和平協議的部分內容共51點，涵蓋政治、社會、經濟、土地與自然資源等要項（Ganjanakhundee, 2018）。仔細觀察，這些條款中有部分涉及了少數民族居住權與女性權利等內容，但沒有任何條款觸及過去人權侵害問題。事實上，與此有關的安全事務議題因過於敏感而在會議中被刻意迴避。由於與會各方之間互信基礎依然薄弱，轉型正義在未來和平進程中能否成為議題不容樂觀（Thomson, 2016）。

另一方面，對於緬族異議人士的平反則缺乏類似的誘因。根據表一，緬甸

當局在 1990 年以降曾多次針對政治犯頒布特赦。但與其將這些實踐看成轉型正義的發展，更為合理的解釋乃緬甸軍政府的策略性操作，以釋放政治犯紓解國際社會壓力，但並無政策改弦更張之意圖。以人權政治的螺旋模式來看，當時緬甸仍處於拒斥（denial）階段，毫無認可國際人權規範的跡象，更和轉型正義所反映的人權規範深刻內化差距甚遠（Risse and Sikkink, 1999）。儘管全國民主聯盟現已執政，但對於軍政府過往不當作為的釐清追究顯然非其關切。這除了與前述軍方在政治結構的優勢地位有關，執政菁英缺乏意願也是重要因素。翁山蘇姬告訴其黨內同志，對於前政府的錯誤應給予其改變的機會，而非尋求報復，原諒是邁向全國和解的必要步驟（Mann, 2015）。緬甸社會似乎普遍將轉型正義等同於尋求政治報復的刑事審判，並認為其與佛教思想相抵觸，而不適用於緬甸社會。「西方有些人對丹瑞及其心腹『無罪開釋』的可能性非常憤慨。但有同感的緬甸人並不多，他們只想往前走」（廖婉如〔譯〕，Cockett〔原著〕，2016:249-52）。在這些因素影響下，雖然國會下議院議員中，有超過百人具有政治犯經驗，但對於過往人權迫害的真相探詢，卻罕見有力呼籲倡議。

過往問題處理進展有限，而政治自由化開啓後復出現新的人道危機，並在 2015 年以後成爲重大國際關切。2012 年緬甸西部若開邦（Rakhine State）爆發宗派暴力衝突，久居當地的羅興亞人（Rohingya）成爲重大人權侵害的受害者，並大量流亡境外，對於區域情勢造成負面衝擊。根據聯合國人權事務高級專員辦公室於 2017 年 2 月公布之調查報告，緬甸政府，特別是安全執法部門，顯然涉嫌違反人道罪等人權侵害作爲（OHCHR, 2017）。在緬甸政府的漠視以及敵對群體的迫害下，由羅興亞人組成的阿拉干羅興亞救世軍（Arakan Rohingya Salvation Army, ARSA）自 2016 年底展開武裝抗爭，使得情勢更爲嚴峻複雜（Edroos, 2017）。2017 年 8 月底爆發的衝突中，ARSA 攻擊了數十座警察哨所以及軍方基地，兩方駁火造成 400 人喪命，並造成超過六十萬民眾越過邊界，避難於孟加拉（Lewis and Das, 2017）。緬甸政府一方面將 ARSA 定調爲恐怖分

子，排除其政治訴求正當性；另一方面則對於國際社會的譴責強硬抗拒，阻撓若開邦的調查工作以及人道救援。在諾貝爾和平獎的加持下，國際社會對於翁山蘇姬抱持深切期待，然國務資政對此次衝突的書面聲明，卻明顯支持安全部門，強調「今日的恐攻事件早有預謀...我們不能讓那些極端暴力主義份子，動搖我們的追求和平的決心」（Aung San Suu Kyi, 2017）。2017年底，聯合國人權事務高級專員辦公室發表報告，指出緬甸當局有系統且有計畫的迫害羅興亞人。人權事務高級專員 Zeid Ra'ad Al Hussein 指出，發生在緬甸北部的情事，乃「教科書範例式的種族清洗」（textbook example of ethnic cleansing）。羅興亞危機的發展，恰好說明了人權規範落實深化過程中難以化解的條件性限制（scope conditions），緬甸文人政府在意願上或許無意成為加害者（同路人），但其政治框架內部權力分裂的事實，以及國內族群關係緊張的情況，都箝制了全國民主聯盟實踐人權保障承諾的能力（顏永銘，2016）。

由於「種族清洗」一詞已出自聯合國官員之口，後續的調查工作以及法律責任追究無法迴避。2018年1月，緬甸與孟加拉兩國簽訂協議，決定在兩年內將滯留孟加拉的羅興亞難民全數遣返。不過，和解與重建家園，真相探尋，乃至於責任的追究依然困難重重。2018年4月，緬甸軍方發表聲明，表示七名涉嫌在若開邦西北村莊殺害10名羅興亞穆斯林男性的緬軍士兵，遭流放偏遠地區，服刑10年勞役（Naing and Aung, 2018）。¹⁵該月底，安理會特使訪問位於孟加拉的難民營，羅興亞難民指控緬甸軍方迫害行爲。2018年6月，國際特赦組織公布調查報告，指出有充分證據顯示緬甸軍方意圖摧毀羅興亞群體，並點名武裝部隊總司令敏昂萊（Min Aung Hlaing）以降13名官員涉嫌犯下九種不同類型之違反人道罪（Amnesty International, 2018）。2018年8月底，聯合國指派的獨立國際事實調查小組公布報告，也指出緬甸軍方與安全單位涉及謀殺、

¹⁵ 值得一提的是，兩位最初調查此一事件的路透社記者 Wa Lone 與 Kyaw Soe Oo 遭緬甸政府逮捕，緬甸法院在2018年9月以違反國家機密罪，將兩人判處七年徒刑。此一事件也引發國際社會對緬甸新聞自由的批判（Paddock, 2018）。

性侵、凌虐、奴役等殘暴行爲，且指揮控制關係清楚可辨。調查小組建議對緬甸軍方高級將領涉嫌違反種族滅絕罪、違反人道罪，以及戰爭罪之犯行進行起訴（United Nations, 2018）。聯合國報告公布 24 小時內，臉書公司（Facebook）關閉了敏昂萊與緬甸軍方所建立的 18 個帳號與 52 個網頁（共有 1,200 萬人追蹤），「以免他們利用我們的服務來煽動族群與宗教緊張」（McLaughlin, 2018）。2018 年 9 月，國際刑事法院裁定其對於羅興亞人遭放逐乙事具有管轄權（即便緬甸並非《國際刑事法院羅馬規約》締約國），聯合國人權理事會在 2018 年 9 月 27 日通過決議，設立一證據保全機制，收集、保存、並分析 2011 年以降緬甸軍方違反國際法的證據（Cumming-Bruce, 2018）。在龐大的國際壓力下，敏昂萊總司令在 2018 年 9 月強硬回擊，指出聯合國「沒有權利干涉或做出凌駕於一國主權之上的決定」（Chau, 2018）。

對身爲受害者的羅興亞人而言，國際社會與緬甸政府的角力結果恐非其能左右，他們所渴望的正義可能短時間內難以實現，或許唯一感到安慰的是，他們所承受的苦難不會被遺忘。不過在刑事審判之外，社會和解目標的達成亦需要其他途徑的共同參與。2017 年 8 月，聯合國前秘書長安南領導的顧問委員會所完成的報告即指出，羅興亞危機中各方對於緬甸司法部門落實法治之能力缺乏信心，而須透過非正式機制另謀補救（Advisory Commission on Rakhine State, 2017）。

伍、東南亞轉型正義因素初探

從前述四個國家轉型正義經驗之整理，大致可歸納出 13 個案件。表二由轉型正義的三大主要政策選擇切入，呈現不同個案的狀態。整體來說，轉型正義在東南亞的實踐呈現高度分殊的狀態，難以視爲「正義串聯」進行中地區。表二可見不同措施並存於某一案中，或特定措施在一國的不同案件中出現，但這並不意謂其背後有系統性的思考或清晰的理念引導。

表二 東南亞四國主要轉型正義案件

國家	案件	轉型正義背景脈絡	究責	真相	特赦	備註
菲律賓	馬可仕政權	民主轉型	●	●	●	
	邦薩摩洛	後衝突社會		●		
印尼	930 政變	民主轉型		△		
	東帝汶公投		●	●		兼有後衝突特質
	亞齊	後衝突社會	○	●		
	巴布亞		○	○		
泰國	2014 政變	民主轉型			●	
	2013 年特赦法案					法案未通過
	2010 反政府衝突		●	●		
	2004 泰南叛亂	後衝突社會		●		
緬甸	政治犯	民主轉型			●	
	少數民族和平進程	後衝突社會			●	衝突尚未結束
	羅興亞危機		○	△		衝突尚未結束

資料來源：作者自行整理。

說明：●實際運作；○有政策決定但未落實；△非政府部門政策。

從表二可知，追求真相的嘗試出現頻率最高，這反映出恢復性正義在 1990 年代漸受重視的趨勢，印尼、泰國都在相關的個案中加以採納，在菲律賓，好政府委員會的宗旨與真相委員會性質有別，而人權委員會概念上較為類似真相委員會，但其成效不彰。在緬甸，類似的努力主要是聯合國前秘書長安南所主持的顧問委員會，該委員會並不是緬甸政府同意授權，而其宗旨亦非後衝突階段的善後。嚴格而言，東南亞四國的追求真相努力，符合轉型正義國際標準者，大致上只有邦薩摩洛、東帝汶公投、亞齊等少數個案。

偏好真相委員會的現象，意味著東南亞各國對於司法究責途徑有意無意的迴避心態。司法審判究責在東南亞多為後衝突社會在國際壓力下的發展，本文

所未討論的柬埔寨與東帝汶就是明顯案例。而從表二來看，菲律賓、印尼、泰國個案中所出現的審判，除在美國進行的侵權官司合乎正當法律程序外，其餘在菲國或印尼所進行的司法究責在程序與結果上多有可議之處。法院從未以判決匡正人權侵害的責任，加害者全身而退，實質特赦的情況成為常態。而在泰國，前總理艾比西遭起訴的官司有濃厚的政治介入色彩，司法系統欠缺中立性對於轉型正義工程的負面影響不言可喻。

最後，特赦在表二中出現頻率並不特別高，不過，在泰國、緬甸，以及菲律賓所出現的紀錄，皆為受害者身分為軍人的情況。軍人豁免人權侵害責任的現象，除因其持續作為政治場域的重要行為者外，也與一般民眾的觀感有關。無論如何，發生在泰、緬、菲的特赦實踐，均無法滿足前述「最後手段」的檢驗。若再加上無效審判所造成的實質特赦，則「有罪免責」迄今依然是東南亞面對過去不義的常態，與「個人責任」之國際潮流仍有顯著差距。

了解東南亞轉型正義經驗的實況後，吾人可進一步探究不同轉型正義機制表現背後的影響因素。本文受限於篇幅，無法對此問題進行全面深入探究，但可參考第二節所提到 Payne、Lessa 與 Pereira (2015) 之分析架構，檢視幾個案件，或可得出有價值的訊息，提供未來進一步研究的指引。

表三 東南亞轉型正義實踐影響因素

	菲律賓 (馬可仕政權)	印尼 (亞齊)	泰國 (2010 反政府衝突)	緬甸 (羅興亞危機)
民間社會需求	強	強	中	弱
國際壓力	弱	中	弱	強
司法領導	中	中	弱	弱
否決者	弱	中	強	強
轉型正義實踐效果	部分究責、賠償、緬懷威權情緒強烈	無究責、真相和解途徑延宕	軍人逍遙法外、文人操弄轉型正義修辭	無究責、無真相

資料來源：作者自行繪製。

表三列出表二當中的四案，檢視其成效與可能的影響因素。在其中，民間社會需求除指涉受害者群體外，還包括一般群眾；國際壓力強弱則與人權壓迫情事是否引發國際關注有關；司法領導則涉及司法體系菁英的群體意識與能動性；最後，否決者概念在東南亞的脈絡下，顯然與軍方的角色息息相關。根據前面兩節對個別案件的整理分析，這些因素的狀態被賦予弱、中、強的評估值。根據此表，大致可得出幾點觀察。首先，民間社會需求對菲律賓與印尼較佳的實踐結果有相當重要性。若民間社會缺乏對於正義價值的渴望與理解，則轉型正義難以落地生根。值得注意的是，在亞齊案中，民間社會需求主要出自當地受害者，而印尼主流社群並沒有特別具體的態度；而在菲律賓，至少在人民力量革命的初期，大多數群眾對於正義回復期待甚深。其次，拉美的經驗指出，強大的社會需求，輔以國際社會壓力，將可改變當事國社會既有的免責傳統（Payne, Lessa, and Pereira, 2015）；在表三的四個案例中，僅有羅興亞案目前出現了強大的國際壓力，未來有可能出現國際層次的究責行動。在區域層次，儘管東協政府間人權委員會部分成員有表達關切，但東南亞國協不干預內政的互動傳統依然牢固，對於區域內的轉型正義工程不易產生助力。第三，東南亞各國司法菁英的獨立性較為有限，特別是泰國與緬甸司法機構政治化程度甚深，這對於轉型正義工作有負面影響。如第四節所討論的 TRCT，其委員大多為法律背景菁英，但其運作與表現卻難謂符合國際法治水準。最後，泰、緬兩國軍方強大的政治影響力，毋寧乃轉型正義無法實現的最大障礙，與此類似的，則是印尼軍方對於 1965 年大屠殺的態度。

陸、結語

在有問題的制度設計，以及缺乏有利因素配合下，東南亞的轉型正義實踐迄今僅有部分成果。本文檢視了四個出現重大政治變動的東南亞國家所發生的轉型正義紀錄，分析其實踐的脈絡與成效。研究顯示，儘管有十餘項個案涉及

轉型正義的討論與政策選擇，但其大多未能符合國際社會所理解的運作精神，導致在責任追究與真相釐清上沒有顯著進展。加害者依舊逍遙法外，道德上亦未受批判成為區域的普遍現象。影響所及，近年來區域內多國在人權保障、民主鞏固，以及社會和解等目標呈退化之態勢，可證明東南亞轉型正義工作尚未成功。

事實上，審判或特赦皆非轉型正義理念誕生後方出現的制度選擇，伴隨著政治變遷而來的清算或「遺忘」本有其悠久歷史，只是當轉型正義價值伴隨普世人權開展擴散後，這些政策被賦予新的規範意涵，並得到國際體制與跨國公民社群的背書支持。雖然如此，由本文的討論可知，東南亞的轉型正義經驗，很多時候並非單純受國際價值驅動，而仍受制於各國傳統觀念與實際政治情境。在某些社會，轉型正義仍處於「禁言」的狀態；而在其他社會，轉型正義制度則遭扭曲濫用，甚至成為政治鬥爭的工具。在缺乏對侵害人權者課責的傳統下，政治運作的邏輯往往依附於權力本身，正義至多僅是「勝利者的正義」。本文受限於篇幅，無法對於東南亞轉型正義實踐背後的制度與文化因素互動進行更完整的探索，這也是未來值得努力之方向。除開制度設計與既有社會政治結構外，部分論者主張的「免責文化」（culture of impunity）顯然也是值得深究的課題。

當然，主張文化論解釋者，多對於體制的改變抱持較悲觀的看法，認為在免責文化影響下，東南亞公民社會對於轉型正義的需求自然不足。儘管如此，人權受害者對於正義價值的素樸需求，乃改變的可能種子，提供公民團體進行倡議的支點。在短期內，期待東南亞轉型正義實踐大幅朝向國際標準邁進並不切實際，但是以其他方式迂迴前進仍有著力之處。舉例來說，2014年底，東南亞與南亞的公民社會團體在「免責觀察」（Impunity Watch）以及「亞洲人權與發展論壇」（Asian Forum for Human Rights and Development, FORUM-ASIA）的協助下於曼谷舉行會議，討論區域內轉型正義工作可能的發展方向。在會後發表的共同聲明中指出，與會者體認到區域內不利的外在環境，並認為當以

記憶保存 (memorialization) 作為當前轉型正義之替代機制 (FORUM-ASIA, 2014)。若能透過記憶保存的方式喚起公眾意識，進行對話，並逐步建立起課責觀念，轉型正義的願景將能在東南亞生根茁壯。

參考書目

- 李怡俐（2016）。《當代轉型正義的制度與規範脈絡—兼論南韓與臺灣的經驗比較》。臺北：元照出版。
- (Yi-li Lee [2016]. *Mechanisms and Contexts of Transitional Justice: South Korea and Taiwan in Comparative Perspective*. Taipei: Angel Publishing Press.)
- 廖婉如（譯），Cockett, Richard（原著）（2016）。《變臉的緬甸——一個由血、夢想和黃金構成的國度》。台北：馬可孛羅。
- (Cockett, Richard [2016]. Wan-ru Liao [trans.]. *Blood, Dreams and Gold: the Changing Face of Burma*. Taipei: Marco Polo Press.)
- 陳俊宏（2015）。〈附錄二〉，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一卷二：記憶歷史傷痕》，頁 145-60。新北：衛城出版。
- (Chun-hong Chen [2015]. “Appendix II.” In Taiwan Association for Truth and Reconciliation [ed.], *The Fighting for Memory and Forgetting Vol II: Memory the Scar of History* [pp. 145-60]. New Taipei: Acropolis Publish)
- 吳乃德（2015）。〈民主時代的威權遺產〉，臺灣民間真相與和解促進會（編），《記憶與遺忘的鬥爭—卷一：清理威權遺緒》，頁 25-67。新北：衛城出版。
- (Nai-teh Wu [2015]. “The Authoritarian Heritage of the Democratic Era.” In Taiwan Association for Truth and Reconciliation [ed.], *The Fighting for Memory and Forgetting Vol I: Cleaning up Authoritarian Legacy* [pp.25-67]. New Taipei: Acropolis Publish)
- 顏永銘（2014）。〈世代陵夷，正義難覓？赤柬審判法庭〉，《東吳政治學報》，第 32 卷，第 4 期，頁 173-208。
- (Yung-ming Yen [2014]. “The Balance Sheet of the Khmer Rouge Trial: How will Justice be Reached?” *Soochow Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 4:173-208.)
- _____（2016）。〈人權力量今猶在？螺旋模式與規範社會化的反思〉，《中研院法學期刊》，第 19 期，頁 253-83。
- (_____ [2016]. “Is the Power of Human Rights Still Influential? A Reflection on the Spiral Model and Norm Socialization.” *Academia Sinica Law Journal*, No. 19:253-83.)
- Fuller, Thomas（2013）。〈他信特赦法案引發泰國全民抗議〉，《紐約時報中文網》，11月4日。
<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20131104/c04thailand/?mcubz=3>。2018/11/15。
- (Fuller, Thomas [2013]. “Amnesty Bill That Would Clear Ousted Premier Stirs Thai Anger.” *The New York Times Chinese Network*, November 4. <https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20131104/c04thailand/dual/> [accessed November 15, 2018])
- Advisory Commission on Rakhine State (2017). “Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State.” August 24. http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport_Eng.pdf (accessed October 10, 2017).

- Agence France-Presse (2016). "Indonesia's Defence Minister Hits back in Communist Massacre Row." *South China Morning Post*, June 2. <http://www.scmp.com/print/news/asia/southeast-asia/article/1962635/indonesias-defence-minister-hits-back-communist-massacre> (accessed December 30, 2017).
- _____ (2017). "Marcos Family Offering to Return Assets, Gold: Duterte." *The Strait Times*. August 31. <https://www.straitstimes.com/asia/marcos-family-offering-to-return-assets-gold-duterte> (accessed November 15, 2018).
- Agoncillo, Jodee A. (2018). "Final List of Marcos Victims Qualified for Funds Released." *Philippine Daily Inquirer*, May 9. <https://newsinfo.inquirer.net/988689/final-list-of-marcos-victims-qualified-for-funds-released#ixzz5VDTXAwzp> (accessed October 23, 2018).
- Amnesty International (2018). "Myanmar: Military Top Brass must Face Justice for Crimes against Humanity Targeting Rohingya." *AI News*, June 27. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/06/myanmar-military-top-brass-must-face-justice-for-crimes-against-humanity-targeting-rohingya/> (accessed September 30, 2018).
- AJAR and Alternative Law Groups, Inc. (2017). "Transitional Justice: Philippines Case Study." <http://asia-ajar.org/wp-content/uploads/2017/10/Transitional-Justice-PHILIPPINES-CASE-STUDY.pdf> (accessed September 30, 2018).
- Aspinall, Edward and Fajran Zain (2013). "Transitional Justice Delayed in Aceh, Indonesia." In Renée Jeffery and Hunjoon Kim (eds.), *Transitional Justice in the Asia-Pacific* (pp. 87-124). Cambridge: Cambridge University Press.
- Associated Press (2008). "Imelda Marcos Acquitted after 17-year Trial." *CBC News*. March 10. <https://www.cbc.ca/news/world/imelda-marcos-acquitted-after-17-year-trial-1.769763> (accessed November 12, 2018).
- Aulund, Orten Levorsen (2012). *Transitional Justice for Papua – Lessons to be Learned from Indonesian Experiences*. Unpublished doctoral dissertation, University of Oslo, Sweden. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/34051/Aulundx-xM.Phil.xinxthexTheoryxandxPracticexofxHumanxRights.pdf?sequence=1> (accessed August 22, 2017).
- Aung San Suu Kyi (2017). "Statement by the State Counsellor Daw Aung San Suu Kyi on Today's Attacks in Rakhine State." Myanmar State Counsellor Office, August 25. <https://www.mmmtimes.com/news/statement-state-counsellor-daw-aung-san-suu-kyi-todays-attacks-rakhine-state.html> (accessed September 7, 2017).
- BBC (2014). "Thailand ex-PM Abhisit Murder Charge Dismissed." *BBC News*, August 28. <https://www.bbc.com/news/world-asia-28962751> (accessed November 15, 2018).
- Burgess, Patrick (2012). "De Facto Amnesty? The Example of Post-Soeharto Indonesia." In Francesca Lessa (ed.), *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives* (pp.263-90). Cambridge: Cambridge University Press.

- Calonzo, Andreo (2018). “Duterte May Hand Reins to Only Son of Philippine Dictator Ferdinand Marcos.” *Bloomberg*, August 16. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-16/duterte-may-hand-reins-to-only-son-of-philippine-dictator-marcos> (accessed September 21, 2018).
- Chau, Thompson (2018). “Senior General Min Aung Hlaing Slams UN Report.” *Myanmar Times*, September 25. <https://www.mmtimes.com/news/senior-general-min-aung-hlaing-slams-un-report.html> (accessed September 30, 2018).
- Clapano, Jose Rodel (2018). “Jesus Dureza: Peace Process Requires Dealing with the Past.” *The Philippine Star*, October 19. <https://www.philstar.com/headlines/2018/10/19/1861327/jesus-dureza-peace-process-requires-dealing-past#L6udIF5v5RuqPRHT.99> (accessed December 25, 2018).
- Cumming-Bruce, Nick (2018). “Human Rights Council Ratchets up Pressure on Myanmar.” *The New York Times*, September 27. <https://www.nytimes.com/2018/09/27/world/asia/myanmar-un-human-rights.html> (accessed September 29, 2018).
- Davidson, Natalie R. (2017). “Alien Tort Statute Litigation and Transitional Justice: Bringing the Marcos Case back to the Philippines.” *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 11, No. 2:257-75.
- Edroos, Faisal (2017). “ARSA: Who are the Arakan Rohingya Salvation Army?” *Aljazeera News*. <http://www.aljazeera.com/news/2017/09/myanmar-arakan-rohingya-salvation-army-170912060700394.html> (accessed November 10, 2017).
- FORUM-ASIA (2014). “Press Release/Joint Statement: Memorialisation as an Alternative or Complementary Transitional Justice Measure – Exchange and Policy.” Online Press Release, November 7. <https://www.forum-asia.org/?p=17936> (accessed September 10, 2017).
- Freeman, Mark (2009). *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ganjanakhundee, Supalak (2018). “Panglong Conference Makes Progress but ‘Trust the Key’.” *The Nation*, July 20. <http://www.nationmultimedia.com/detail/asean-plus/30350445> (accessed September 18, 2018).
- GMA News (2018). “Duterte: Not for Me, but for History, to Judge Marcos.” *GMA NEWS ONLINE*, February 23. <http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/644493/duterte-not-for-me-but-for-history-to-judge-marcos/story/> (accessed March 01, 2018).
- Hayner, Priscilla B. (2010). *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2nd Edition. New York: Routledge.
- Head, Jonathan (2013). “Thai Amnesty Bill: PM Yingluck Urges Understanding.” *BBC News*, November 5. <https://www.bbc.com/news/world-asia-24802596> (accessed September 20, 2018).

- Hodal, Kate (2013). "Thai Opposition Leader Charged with Murder." *The Guardian*, December 13. <https://www.theguardian.com/world/2013/dec/12/thai-opposition-leader-charged-murder-protesters-2010-demonstrations> (accessed September 21, 2018)
- ICTJ (2013). "Myanmar: Amnesty Granted on First Day of Peace Talks." *ICTJ News*, October 16. <https://www.ictj.org/news/myanmar-amnesty-granted-first-day-peace-talks> (accessed January 5, 2018).
- Kim, Hunjoon (2012). "Structural Determinants of Human Rights Prosecutions after Democratic Transition." *Journal of Peace Research*, Vol. 49, No. 2:305-20.
- Komnas HAM (2012). "Statement by Komnas HAM (National Commission for Human Rights) on the Results of Its Investigations into Grave Violation of Human Rights during the Events of 1965–1966." (Unofficial translation) August 23. <http://thelookofsilence.com/wp-content/uploads/Komnas-HAM-1965-TAPOL-translation.pdf> (accessed October 10, 2017).
- Kwok, Yenni (2016). "There Were No Apologies at Indonesia's First Hearing into the Savage Killings of 1965." *Time*, April 19. <http://time.com/4298769/indonesia-national-symposium-1965-killings/> (accessed March 10, 2018).
- Kent, Lia and Rizi Amalia Affiat (2017). "Gambling with Truth: Hopes and Challenges for Aceh's Commission for Truth and Reconciliation." In David Webster (ed.), *Flowers in the Wall: Truth and Reconciliation in Timor-Leste, Indonesia, and Melanesia* (pp.167-84). Calgary, Alberta: University of Calgary Press.
- Lewis, Simon and Krishna N. Das (2017). "Myanmar's Suu Kyi under Pressure as Almost 125,000 Rohingya Flee Violence." *Reuters*, September 5. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-suukyi/myanmars-suu-kyi-under-pressure-as-almost-125000-rohingya-flee-violence-idUSKCN1BG0MY> [accessed January 10, 2018).
- Mallinder, Louise (2012). "Amnesties' Challenge to the Global Accountability Norm? Interpreting Regional and International Trends in Amnesty Enactment." In Francesca Lessa (ed.), *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives* (pp. 69-96). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Zani (2015). "Forgive Those Who Wronged Us." *The Irrawaddy*, December 7. <https://www.irrawaddy.com/election/news/forgive-those-who-wronged-us-suu-kyi-tells-nld> (accessed September 22, 2018).
- Martin, Lisa (2018). "Indonesia Denies Using White Phosphorus in West Papua." *The Guardian*, December 24. <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/24/indonesia-denies-using-white-phosphorus-in-west-papua> (accessed December 28, 2018).
- McCargo, Duncan (2010). "Thailand's National Reconciliation Commission: A Flawed Response to the Southern Conflict." *Global Change, Peace & Security*, Vol. 22, No. 1:75-91.
- McCargo, Duncan and Naruemon Thabchumpon (2014). "Wreck/Conciliation? The Politics of Truth Commissions in Thailand." *Journal of East Asian Studies*, Vol. 14, No. 3:377-404.

- McLaughlin, Timothy (2018). "Facebook Blocks Accounts of Myanmar's Top General, Other Military Leaders." *The Washington Post*, August 27. https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/facebook-blocks-accounts-of-myanmars-top-general-other-military-leaders/2018/08/27/dalff440-a9f6-11e8-9a7d-cd30504ff902_story.html?noredirect=on&utm_term=.91106d66983f (accessed September 30, 2018).
- Naing, Shoon and Thu Thu Aung (2018). "Seven Myanmar Soldiers Sentenced to 10 Years for Rohingya Massacre." *Reuters*, April 11. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-military/seven-myanmar-soldiers-sentenced-to-10-years-for-rohingya-massacre-idUSKBN1HH2ZS> (accessed September 29, 2018).
- Nilprapunt, Pakorn (2014). "The Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2557 (2014) (Unofficial translation)." *Constituteproject.org*. https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2014.pdf?lang=en (accessed December 30, 2018).
- Olsen, Tricia D., Leigh Payne, and Andrew Reiter (2010). *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Paddock, Richard C. (2018). "Myanmar Sentences Reuters Journalists to 7 Years in Prison." *The New York Times*, September 3. <https://www.nytimes.com/2018/09/03/world/asia/myanmar-reuters-journalists-sentenced-trial.html> (accessed September 29, 2018).
- Pasion, Patty (2018). "Timeline: Marcos-Robredo Election Case." *Rappler*, April 01 (3rd update). <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/169328-timeline-bongbong-marcos-leni-robredo-election-case> (accessed September 21, 2018).
- Payne, Leigh A., Francesca Lessa, and Gabriel Pereira (2015). "Overcoming Barriers to Justice in the Age of Human Rights Accountability." *Human Rights Quarterly*, Vol. 37:728-54.
- Plantilla, Jefferson (1997). "Elusive Promise: Transitional Justice in the Philippines." *Human Rights Dialogue*, Vol. 1, No. 8. https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/1_08/articles/553 (accessed October 20, 2018).
- Preechasinlapakun, Somchai (2013). *Dynamics and Institutionalization of Coups in the Thai Constitution*. V.R.F Series No. 483. Chiba, Japan: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization Press. <http://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Vrf/pdf/483.pdf> (accessed Mar 01, 2018).
- Reuters (2015). "Thailand Draft Constitution Allows Immunity for Coup Generals and Unelected Politicians to Become Prime Minister." *ABC News*, April 18. <http://www.abc.net.au/news/2015-04-18/thailand-draft-constitution-allows-immunity-for-coup-generals/6402710> (accessed September 1, 2017).
- Risse, Thomas and Kathryn Sikkink (1999). "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction." In Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (pp. 1-38). Cambridge: Cambridge University Press.

- Rustici, Kathleen and Alexandra Sander (2012). "Thailand Truth for Reconciliation Commission Issues Final Report." *CSIS Critical Questions*, September 19. <https://www.csis.org/analysis/thailand%E2%80%99s-truth-reconciliation-commission-issues-final-report> (accessed August 29, 2017).
- Sikkink, Kathryn (2011). *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Sikkink, Kathryn and Hunjoon Kim (2013). "The Justice Cascade: the Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations." *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 9:269-85.
- Thailand (2006). "Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2549 (2006) (Unofficial translation)." <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2006/1.html> (accessed December 29, 2018).
- The Transitional Justice and Reconciliation Commission (TJRC) (2016). "Report of the Transitional Justice and Reconciliation Commission." February 10. https://www.menschenrechte-philippinen.de/tl_files/aktionsbuendnis/dokumente/weiterfuehrende%20Dokumentensammlung/Transitional_Justice_and_Reconciliation_Commission_-_Report_2016.pdf (accessed November 20, 2018)
- Thomson, Aileen (2016). "Prospects for Justice in Myanmar: Does New Political Reality Offer Opportunities for Addressing Violations?" *ICTJ briefing*, November 3. <https://www.ictj.org/publication/myanmar-justice-prospects-nld> (accessed September 29, 2018)
- United Nations (2017). "Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Indonesia." United Nations Human Rights Council 36th session, July 14. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/192/60/PDF/G1719260.pdf?OpenElement> (accessed September 26, 2018).
- _____ (2018). "Myanmar Military Leaders Must Face Genocide Charges: UN Report." *UN News*, August 27. <https://news.un.org/en/story/2018/08/1017802> (accessed September 27, 2018).
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2017). "Report of OHCHR Mission to Bangladesh: Interviews with Rohingyas Fleeing from Myanmar since 9 October 2016." February 3. <http://www.refworld.org/docid/5899cc374.html> [accessed September 30, 2018).
- Whaley, Floyd (2016). "30 Years After Revolution, Some Filipinos Yearn for 'Golden Age' of Marcos." *The New York Times*, February 23. <https://www.nytimes.com/2016/02/24/world/asia/30-years-after-revolution-some-filipinos-yearn-for-golden-age-of-marcos.html> (accessed September 22, 2018).
- Yen, Yung-ming (2011). "The Formation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: a Protracted Journey." *Journal of Human Rights*, Vol. 10, No. 3:393-413.

_____ (2016). “Transitional Justice in Asia: An Empirical Appraisal from Institutional Perspective.” Paper presented at Constitutionalizing Transitional Justice: International Symposium on Post-Atrocity Constitution-making and Constitutional Courts, Academia Sinica, Taipei, November 11.

Ease with Impunity: Transitional Justice in Southeast Asia

Yung-ming Yen

Abstract

While the idea of human rights has been gradually accepted by regional states, whether Southeast Asian societies face past atrocities with sincere desire for justice remains the point of concern. In addition to the eye-catching cases in Timor-Leste and Cambodia, how did other Southeast Asian states respond to serious violations of human rights in past decades? This survey article intends to offer a general picture of transitional justice in Southeast Asia where major mechanisms, namely, trial, truth commission, and amnesty, were considered by regional countries. By examining the record of practice in the Philippines and Indonesia, and the continuing crises in Myanmar and Thailand. It is believed that what Kathryn Sikkink called “justice cascade” failed to occur in Southeast Asia yet. Lack of political will, insufficient external support, political manipulation by stake holders, and limited consensus in the civil society are believed to be associated with the limited, if any, recovery of justice value.

Keywords: amnesty, impunity, transitional justice, Southeast Asia.

Yung-ming Yen is an associate professor in the department of political science at Tunghai University, Taiwan. He received his PhD in Political Science from the State University of New York at Buffalo, and was a postdoctoral researcher in the Institutum iurisprudentiae, Academia Sinica (IIAS). His research interests include human rights politics, transitional justice, and Southeast Asian studies. He can be contacted at <yyen76@gmail.com>.

This article is the partial result of author’s research project (106-2420-H-029-013-MY2) sponsored by Taiwan’s Ministry of Science and Technology.