

東帝汶前途自決公投之研析

●陳鴻瑜／淡江大學亞洲研究所東南亞研究組教授

壹、歷史背景介紹

東帝汶在1586年為葡萄牙佔領，直至1974年4月葡萄牙發生左派軍事政變成功，葡國新政府採取反殖民化政策，準備放棄海外殖民地，希望東帝汶能依據公民投票方式決定自己的未來。1975年7月17日，葡萄牙公布新憲法，規定東帝汶在1976年10月舉行「人民議會」選舉，以決定其前途。在1975年7月17日後的一百天內須組成「帝汶領土的代表與政府之過渡機構」。葡萄牙對於東帝汶之主權將於1978年10月結束。但在1975年8月10日，「帝汶民主聯盟」（Uniao Democratica Timorena，簡稱UDT）發動政變，佔領東帝汶首府狄力（Dili）。15日，由霍塔（Jose Ramos Horta）領導主張獨立的「東帝汶獨立革命陣線」（Frente Revolucionaira de Timor Leste Independente Timor，簡稱Fretilin）驅逐「帝汶民主聯盟」，武裝佔領狄力，11月28日，宣布成立東帝汶民主共和國（Democratic Republic of East Timor）。次日，主張與印尼合併的「帝汶民主聯盟」、「帝汶人民民主協會」（Associacao Popular Democratica Timorese，簡稱Apodeti）、「帝汶君主制主義者協會」（Klibur Oan Timor Asuwain, Timorese Monarchist Association，簡稱KOTA）、勞工黨（Partindo Trabalhista, Labour Party）聯合宣布東帝汶與印尼合併。12月5日，美國總統福特（Gerald Ford）及國務卿季辛吉（Henry Kissinger）從中國轉赴印尼訪問。12月6日，福特離開印尼。

1975年12月7日，印尼派遣志願兵佔領狄力。8日，葡萄牙斷絕了與印尼的外交關係。12月17日，印尼安排帝汶人民民主協會和帝汶民主聯盟在狄力組織「東帝汶臨時政府」以及由二十八人組成的東帝汶「人民議會」（People's Representative Council of the Region of East Timor）。

12月22日，聯合國安理會通過決議案要求印尼從東帝汶撤兵，要求各國尊重東帝汶的領土完整和東帝汶人民的自決權，但印尼認為出兵東帝汶的是志願兵而非印尼的正規軍，拒絕聯合國安理會要求其撤兵的決議。

1976年5月31日，民選的東帝汶「人民議會」決議東帝汶正式併入印尼共和國。7月17日，經印尼國會同意東帝汶成為印尼第二十七省。¹

從1975年至1982年，聯合國歷次大會對於東帝汶問題進行審議，結果有超過半數的投票支持東帝汶人民爭取自決和獨立的權利，並且要求印尼從東帝汶撤兵。例如1977年，聯合國大會對於東帝汶問題舉行投票，六十八票對二十票支持東帝汶獨立。投贊成票者包括中國和蘇聯，而美國和日本則投反對票。澳洲及紐西蘭、新加坡則棄權。當時是擔心東帝汶成爲一個左傾的政權，即成爲「東南亞的古巴」，危害到東南亞的安全。在後冷戰時期，美國和澳洲的態度轉變，從人權的立場對印尼施加壓力，要求印尼政府尊重東帝汶的人權。

1998年5月蘇哈托總統下台，東帝汶反對運動益加積極，哈比比（Jusuf Habibie）總統被迫允許給予東帝汶自治地位，但仍難以滿足東帝汶人民之要求。7月26日，聯合國開始介入協商東帝汶問題。8月5日，印尼外長阿拉塔斯（Ali Alatas）和葡萄牙外長賈瑪（Jamie Gama）在聯合國秘書長安南（Kofi Annan）之安排下進行談判。

1999年4月21日，東帝汶統獨兩派代表在印尼國防部長威蘭托（Wiranto）之見證下，簽署和平協議。5月5日，印、葡簽署東帝汶自治協定，其中規定東帝汶人民將在1999年8月以公投決定其前途；如果東帝汶人民選擇獨立，那麼印尼將在一段時間內把行政權移交給聯合國；另外亦規定，聯合國將派東帝汶支援團（UN Assistance Missions for East Timor），派遣約二百八十名民警官員、五十名軍事聯絡官以及政治、選舉和新聞官員，負責監督公民投票事宜，聯合國的民警只擔任顧問工作。6月18日，東帝汶統獨兩陣營在雅加達簽署三項協議，其內容分別規範於8月8日東帝汶前途自決投票前解除武裝相關事宜、雙方的行爲準則，以及關於投票過程的相互約定。7月1日，東帝汶獨立解放軍四百名成員離開山區，與親印尼民兵簽署和平協議。東帝汶獨立解放軍是主張獨立的「東帝汶抗爭委員會」（National Council of Resistance for East Timor, CNRT）的軍事組織。

貳、訴諸公投的目的

東帝汶進行公投之目的有二：

第一，是遵守聯合國之宗旨，讓殖民地人民自決其前途。

聯合國大會在1960年12月14日通過第1514號決議文，即「允許殖民地及人民獨立聯合國宣言」（The U.N. Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and People），認爲「各民族的人民受到外國征服、統治和剝削，而否定基本人權，是違反聯合國憲章，且是有礙世界和平與合作之促進。」「所有民族有自決權；經由該自決權，人民自由決定其政治地位，自由追求其經濟、社會和文化發展。」²

東帝汶從第十六世紀起就是葡萄牙的殖民地，葡萄牙殖民統治長達三百八十九年，戰後仍受葡萄牙殖民統治，在未經人民自決前，即遭印尼於1975年以武力佔領，是違反

殖民地自決原則。

依照聯合國憲章之精神和規定，殖民地人民是有權決定其前途的，葡萄牙在新修訂的憲法中亦明白規定將讓東帝汶人民以公投來決定其未來。

聯合國安理會及大會均曾對東帝汶案表示應尊重東帝汶人民之自決權，要求印尼撤兵，但被印尼拒絕。印尼藉口係志願兵協助親印尼東帝汶人穩定政局，而非派軍隊入侵。此一理由並不為國際社會所接受，國際社會認定係印尼侵略東帝汶。

東帝汶是否是印尼的一個省分？印尼認為當東帝汶的「人民議會」（People's Assembly）正式請求與印尼合併時，東帝汶人民行使其自決權。此一論點不能成立，因為它不符合聯大第1514號決議文。東帝汶與印尼合併，須是一個自由政治組織的自治政府，而其人民具自由民主的選擇權。東帝汶在1975年12月到1976年5月期間並非是一個自治政府，人民亦無自由民主表達與印尼合併之願望，即沒有舉行普選。事實上，當時東帝汶是被印尼佔領，「人民議會」的決定是不能代表人民的自由意志。

第二，保障人權。

1975年12月22日，聯合國安理會通過決議案要求印尼從東帝汶撤兵，要求各國尊重東帝汶的領土完整和東帝汶人民的自決權，但印尼認為出兵東帝汶的是志願兵而非印尼的正規軍，拒絕聯合國安理會要求其撤兵的決議。從1975年至1982年，聯合國歷次大會對於東帝汶問題進行審議，結果有超過半數的投票支持東帝汶人民爭取自決和獨立的權利，並且要求印尼從東帝汶撤兵。在後冷戰時期，美國和澳洲對印尼施加壓力，要求印尼政府尊重東帝汶的人權。尤其在1991年11月12日，東帝汶三千五百名青年舉行反政府示威運動，遭軍人射殺，約二百人死亡，蘇哈托組織一個調查委員會，結果撤換東帝汶高級官員及三名軍官，另有八名官員和軍人遭法庭起訴。

1994年4月中旬，有十名東帝汶青年因在到訪的外國記者面前舉行示威而被判坐牢。6月，東帝汶首府帝力發生軍人干擾當地一家天主教堂舉行的聖餐儀式，導致約有一百五十名青年在街上舉行抗議示威。7月14日，東帝汶一所大學的學生因嘲笑兩名天主教修女，引起學生之間的鬥毆，最後演變成反印尼的示威運動，政府軍包圍學校，驅散學生，約有七十餘名學生被補，二十名學生受重傷。美國也對印尼施加人權外交的壓力，其眾議院於1994年5月通過一項決議禁止輕型武器出口到印尼，除非東帝汶及印尼其他地區的人權問題獲得重大改善。參議院也在1994年7月14日通過同樣的禁令，另外要求印尼遵守聯合國在1993年呼籲印尼大幅度削減駐東帝汶的軍隊及賦予東帝汶自治權的決議。

美國對印尼人權問題的干預不僅止於東帝汶，還對印尼的勞工條件提出要求改善的呼籲，否則將取消對印尼在普惠制下的貿易優惠。

美國、澳洲等西方國家譴責印尼軍隊暗中支持東帝汶民兵屠殺東帝汶人，1999年美

國停止對印尼軍售、終止軍事交流合作與聯合軍事演習關係，要求印尼政府恢復秩序；安理會秘書長給印尼政府三天的期限，要求其恢復東帝汶之社會秩序。

第三，東帝汶人民從1975年以來持續不斷武裝反抗印尼統治，足證印尼在東帝汶之統治正當性不足。

第四，東帝汶是「非自治政府領土」。

印尼和澳洲在1989年12月11日簽訂「澳洲和印尼關於在印尼東帝汶省和北澳之間合作區之帝汶溝條約」（TIMOR GAP TREATY between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of cooperation in an area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia）。葡萄牙在1991年2月22日向國際法院提出控訴，澳洲同意由國際法院仲裁。葡萄牙認為該條約影響東帝汶人民的自決權和東帝汶對於其財富和自然資源的永久主權，以及澳洲有義務尊重葡萄牙對於東帝汶擁有「行政管轄權」（administering power）以及東帝汶作為「非自治政府領土」（Non-Self-Governing Territory）之地位。澳洲認為實際上澳洲和葡萄牙在該案中並無爭端，葡萄牙認為澳洲在此案中行為違法，但真正應負責的是印尼，而非澳洲。國際法院在1995年6月30日做出判決，其認為該案與是否是葡萄牙與印尼之間的「真正爭端」，而非葡萄牙與澳洲之間的爭端無關，而是為了澄清該案的法律爭端。最後法官以十四票對二票，沒有接受東帝汶案，因為雖然葡萄牙向國際法院提出控訴澳洲，但該案涉及印尼，而印尼沒有同意訴請國際法院仲裁，所以國際法院未能受理該案。不過，國際法院回憶到它注意到，對於葡萄牙和澳洲兩造，東帝汶領土仍是一個「非自治政府領土」及其人民擁有自決權。³

葡萄牙之所以控告澳洲，是出於技術上的考慮，因為它如果是控告印尼，印尼一定不會同意由國際法院管轄，則該案不可能進行。因此，葡萄牙與澳洲商量，經澳洲同意後，該案才能在國際法院受理。雖然該案最後國際法院決定不受理，不過國際法院的最後判決聲明提及東帝汶的法律地位是一個「非自治政府領土」以及人民有自決權，此對於葡萄牙而言，毋寧是一個大勝利。

其次，葡萄牙持續對印尼併吞東帝汶表示抗議，並向聯合國大會提出反對印尼兼併東帝汶。東帝汶是印尼管轄下的「非自治政府領土」，此為聯合國大會和安理會一再做出的聲明。國際法院對於東帝汶案的聲明，沒有支持印尼正式兼併東帝汶，也沒有支持葡萄牙對東帝汶擁有行政管轄權。

國際法院拒絕受理「帝汶海溝條約」（Timor Gap Treaty）的有效性，主因是印尼拒絕出席，不同意國際法院有管轄權。國際法院認為東帝汶是聯合國憲章第十一章所規範的「非自治政府領土」，其人民擁有自決權。

參、公投內容及議題設定

公投之法源是：1999年5月5日「印尼共和國與葡萄牙共和國關於東帝汶問題協議」（Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor）。該協議之內容為：考慮到印尼政府提議給予東帝汶特別自治作為最後解決問題之立場，考慮到葡萄牙政府提議，自治政權就是不應承認印尼對東帝汶擁有主權，或將東帝汶從聯合國大會的非自治領土（Non-Self-Governing Territories of the General Assembly）名單中剔除，由東帝汶人民經由聯合國監督進行自決來確定其最後地位。聯合國秘書長應諮商東帝汶人民有關自治之憲政架構。印尼和葡萄牙兩國請求聯合國秘書長設計方法和程序以進行直接、秘密和普遍的投票。

負責公投之機構是「聯合國東帝汶援助團」（United Nations Assistance Mission in East Timor，簡稱 UNAMET），是依據聯合國安理會第 1246 號決議案在 1999 年 6 月 11 日設立，⁴至 8 月 31 日解散為止。後又依據安理會同年 8 月 3 日第 1257 號決議案延長至 9 月 30 日。聯合國派遣四百八十名國際選務人員，連同當地工作人員四千人，負責選務工作。⁵「聯合國東帝汶援助團」總部設在狄力，下設政治、選舉、資訊和通信四個部門執行任務。在東帝汶全境設立八個地區辦公室，分別在包考（Baukau）、狄力（Dili）、爾眉拉（Ermera）、洛帕羅斯（Los Palos）、馬里亞納（Maliana）、歐庫西（Oekusi）、殊艾（Suai）、偉克克（Viqueque）。

關於公投之題目是經由印尼、葡萄牙協商、聯合國秘書長安南見證，於1999年5月5日達成「關於東帝汶人民透過直接投票的人民諮商模式協議」（Agreement Regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese through a Direct Ballot）而確定的，⁶公投之題目選項有二個：

- (1) 「你是否接受所建議的給予東帝汶在印尼共和國單一國家內保持特別自治地位嗎？」（Do you accept the proposed special autonomy for East Timor within the Unitary State of the Republic of Indonesia?）

「假如你接受自治，則

- 聯合國將承認東帝汶為印尼之一部分。
- 東帝汶將成為印尼國內的一個自治區。
- 聯合國將監督該自治方案的執行。

或

- (2) 「你是否拒絕所建議的給予東帝汶特別自治，而最後使東帝汶脫離印尼嗎？」（Do you reject the proposed special autonomy for East Timor, leading to East Timor's separation from Indonesia?）

假如你拒絕自治方案，則

- 印尼將終止與東帝汶的關係。
- 東帝汶將脫離印尼。
- 聯合國將監督東帝汶過渡到獨立的歷程。

上述兩個選項是印尼政府故意設計的，該兩個選項看不出來印尼對東帝汶的非法統治，反而可以清楚的顯示東帝汶是從印尼脫離出去。

總之，公投題目選項之設計，主要係出於印尼的立場需要，而因為東帝汶沒有派代表參加公投题目的議定，故沒有反映東帝汶人民的期望。

肆、落實公民投票的過程

參加公投登記的選民資格，依據「關於東帝汶人民透過直接投票的人民諮商模式協議」之規定如下：

下列凡年滿十七歲或以上的東帝汶人，均有資格參加諮詢公投。

- (1) 本人在東帝汶出生。
- (2) 本人在國外出生，但至少父母其中一人在東帝汶出生。
- (3) 本人之配偶屬於上述任一情況。

東帝汶人口數約八十萬人，登記投票人數有四十五萬一千七百九十二人，其中包括約一萬二千名海外僑民或流亡份子。設立二百個投票登記中心，供選民登記。選民登記時間從7月16日到8月4日。8月14日，開始進行選舉宣傳。8月17~27日，公布選民名冊及接受質疑和控訴。8月28~29日，為選舉冷卻期。登記須備妥身分證、或出生證明、受洗證明、結婚證書與戶口名簿。

在東帝汶二百個地點設置八百五十個投票站。此外，在海外亦設立投票站，包括雅加達、泗水、日惹、登巴利（Denpasar）、烏絨潘丹（Ujung Pandang）、里斯本（Lisbon）（葡萄牙）、馬普托（Maputo）（莫三鼻克）、澳門、雪梨（澳洲）、達爾文（Darwin）（澳洲）、伯斯（Perth）（澳洲）、墨爾本（Melbourne）（澳洲）、紐約聯合國總部。

「聯合國東帝汶援助團」為了使選民知道公投意義，將聯合國主要協議全文和公投的自治方案譯成四種文字，包括狄通文（Tetun）、印尼文、英文和葡萄牙文。

為了維持競選順利及和平，「聯合國東帝汶援助團」邀集正反雙方代表制訂一項「參與者行為準則」（code of conduct for participants），對於言論與集會自由、競選語言和活動、恐嚇和暴力行為、賄選及接受諮詢公投之結果等加以規範。印尼和葡萄牙官

員不能參加競選活動，宣傳各自的主張。東帝汶政府官員可以私人身分參與。「聯合國東帝汶援助團」將提供廣播頻道、電台和報紙讓正反派均有平等機會發表其意見，不可動用公益基金或政府資源從事競選活動。印尼和葡萄牙皆可派遣相等的代表人數，監督選舉的進行。

1999年8月30日，舉行公投，在登記的選民中，有98%的人出席投票，總共設立八百五十個投票站，除了少數地方發生衝突外，大抵投票秩序和平順利。各地投票區在投完票後以直昇機載運至狄力計票中心，集中開票。「聯合國東帝汶援助團」設立的「諮詢公投選舉委員會」（Elector Commission）三位委員Pat Bradley、Johann Kriegler、Bong-Scuk Sohn在9月4日公布投票結果，有三十四萬四千五百八十人（78.5%）反對自治（就是贊成獨立），有九萬四千三百八十八人（21.5%）接受自治（就是反對獨立），無效票為七千九百八十五（1.8%）。⁷

東帝汶公投由聯合國派遣任務團負責監督人民公投，投票過程公正順利，沒有嚴重瑕疵，因此該項投票具有公信力。

圖一：投票紙的標誌



該一投票紙表示接受自治



該一投票紙表示拒絕自治

投票紙樣張



資料來源：<http://en.wikipedia.org/wiki/East_Timor_Special_Autonomy_Referendum>，2009年8月23日瀏覽。

根據此一投票結果，印尼的人民協商議會在1999年10月19日做出最後決定，廢除兼併東帝汶為印尼一省的法律，讓東帝汶脫離印尼版圖。東帝汶的行政權將交給聯合國託管三年。印尼公務員及軍警將逐步撤出東帝汶。聯合國成立「東帝汶臨時過渡政府」（Transitional Administration），將由各黨派的人士組成。從事東帝汶獨立運動的組織為「東帝汶抗爭委員會」（National Council of Resistance for East Timor，簡稱CNRT），是在1998年由「東帝汶獨立革命陣線」和「帝汶民主聯盟」兩個組織合併而成。親印尼雅

加達的組織為「東帝汶自治統一陣線」以及民兵。這些東帝汶的組織共同參與「東帝汶臨時過渡政府」的工作。

東帝汶人民在公投前，統獨兩派繼續發生衝突。民兵組織濫殺獨派人士，印尼並加派軍隊前往東帝汶維持秩序。但仍基於主權考慮，還未答應讓聯合國派維和部隊進駐。不過，聯合國秘書長安南已決定延長駐東帝汶任務團至10月底印尼人民協商議會對東帝汶問題做出決定之後，以確保東帝汶人民的安全。如果在10月後東帝汶獲得獨立，則將交由聯合國暫管，屆時聯合國可能派遣維和部隊，應可維持東帝汶的社會秩序。在聯合國監督下，須在三年內再舉行制憲會議產生新憲法和國會。聯合國採取其處理柬埔寨的模式。

【註釋】

1. Sonny Inbaraj, *East Timor, Blood and Tears in ASEAN* ([Chiang Mai, Thailand] : Silkworm Books, 1995), pp.42&53-54.
2. G.A. Res. 1514. Sep. 10, 2009, <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/152/88/IMG/NR015288.pdf?OpenElement>>.
3. International Court of Justice, “Case Concerning East Timor (PORTUGAL v. AUSTRALIA),” Sep. 11, 2009, <<http://www.icj-cij.org/docket/files/84/6951.pdf>>.
4. <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/174/13/PDF/N9917413.pdf?OpenElement>> , 2009年9月10日瀏覽。
5. United Nations Mission in East Timor (UNAMET), “The United Nations and East Timor,” Aug. 16, 2009, <http://secint24.un.org/peace/etimor99/Qna_frame.html>. Wikipedia, “United Nations Mission in East Timor,” Aug. 16, 2009, <http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Mission_in_East_Timor>.
6. East Timor and Indonesia Action Network (ETAN), “Agreement Regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese through A Direct Ballot,” Sep. 10, 2009, <<http://www.etan.org/etun/modaliti.htm>>.
7. United Nations Mission in East Timor (UNAMET), *op.cit.*◆