圍及於印地安保留區。但在1960年代的後期，已不再有部落遭受廢止與聯邦關係之情形，國會更因此回復該受終止之部落與聯邦政府之關係。

綜上，州政府對於印地安人領地，就司法管轄權而言，除強制州外，通常是不具民、刑事案件的管轄權。相對州政府對於印地安領地之印地安人不具司法管轄權之情形，印地安人於印地安人保留區以外，從事任何活動時，則如其他州民一般，應受州政府之管轄，但此時有兩個例外：（一）當印地安人此時於保留區以外，從事的活動為聯邦政府所特許保護者，如狩獵權或漁獵權，此時，州法律不適用於該印地安人。（二）在保留區外，對印地安人適用州法律時，必須在不具歧視之情形下始有適用之餘地。例如，堪薩斯州准許自用車駕駛，在他州取得登記的車牌，掛牌使用於堪薩斯州道路上。相同的權利，非居住於堪薩斯州的印地安人於堪薩斯州，亦有該法律之適用，得駕駛於其印地安部落取得登記的車牌，行駛於堪薩斯州內之道路上[45]。換言之，州政府對於離開保留區的印地安人並不能毫無限制地而恣意地行使州政府權力。

伍、印地安部落政府之司法權

印地安部落政府在美國社會是具有自治權地位的政治實體，司法權為其行使自治權的主要表徵；雖然部落政府可以在印地安領地行使司法權，但卻受到美國聯邦政府和各州政府不同程度的限制。因為這些錯綜複雜的交錯關係[45]，以至於印地安人部落政府之司法權行使範圍也相對複雜。以下分別說明：

一、印地安人部落政府享有主權豁免權（Tribal Sovereignty Immunity）

同樣擁有固有主權之政府形式，美國印第安人部落政府與聯邦政府和各州政府均享有「主權豁免權」。亦即，除非國會通過立法宣布廢止印第安部落政府的主權豁免權，或該部落政府主動放棄該項權力外，印地安人部落政府享有免於遭受他國政府、部落、州政府或個人起訴之權力。美國印第安人法禁止對印第安部

---

45 *Research on American Indian Reservation and system, 中國社會科學院美國研究所期刊，2007年3期。*

落起訴，是印第安部落政府享有主權及自決權之延伸，防止印第安部落政府因其雇員之過失而遭起訴，因而遭受財政破產或其主權與政治統一受到其他原因的威脅之虞，而發展的保護措施。因此，主權豁免權的存在，在一定程度上有利於印第安部落主權的維護。在美國印第安人法的規定中，享有主權豁免權的，並不以受聯邦政府承認的部落為限；未經聯邦政府承認的部落，如能證明該部落有持續存在的事實，並符合某些基本法律的要求，亦得享有前揭權力的保護。又該豁免權甚至延伸至印第安人部落政府所管轄的機構，以及部落政府所設立的企業實體；不過，部落政府的主權豁免權，並非絕對，有下列例外之情形存在。首先，該項權力得為部落政府所任意處分，換言之，部落政府得主動放棄該項主權豁免權（waiver）；此時，部落政府即可為被起訴的對象。另外，國會亦得立法限制或廢止主權豁免權的行使；只是迄至目前為止，美國國會尚未對印地安人部落政府的該項權力，做出任何限制該權力行使的相關立法。最後，當美國聯邦政府對部落提起訴訟時，該部落不得行使該項權力，而必須為該項訴訟之當事人，不得持該項權力以為抗辯，拒絕出庭。

二、印第安保留地之刑事司法管轄權（Criminal Jurisdiction）

（一）部落政府、州政府與聯邦政府在印地安保留地上刑事管轄權的交錯

印地安部落在歐洲移民踏上美洲土地前，即存有其固有解決紛爭之方式，及維護部落和平、秩序的相關規定適用在其領土之上。在歷史發展過程中，聯邦政府因為取得最後強勢地位，立法規範印地安人領地的司法權，導致在印第安人領地上，行使刑事司法權的有聯邦政府、州政府，以及印地安人部落政府，已如前述。刑事司法管轄權是一種政府具有制定規範法律準則，以處罰違反該規定之行為人的權力，而印地安人領地的刑事管轄權的複雜程度，美國聯邦第九巡迴法院（9th Circuit）於 2005 年 United States v. Bruce與 1990 年Duro v.Reina等案件中，曾以「一個未知的法律謎團」（a bewildering maze of rules）來形容它。儘管如此，1934 年通過的印地安人再組織法案（IRA），早已授權印地安部落建立獨立的法院，印地安政府得制定相關之法律規範，當然，也應向主管機關即內政部印地安人事務局報備，接受聯邦政府的監督。該項法律正式建構了印地安人領地的現代化法院，亦即部落法院（Tribal Courts，對於部落法院的詳細

介紹，將於下一個章節詳細討論），而印地安部落政府的刑事司法管轄權也因而更加確立。此外，聯邦最高法院也在歷年的判決中，對於印地安部落政府在其領地行使刑事管轄權力之範圍，做出下列五項原則；國會也對於最高法院所揭示的該等原則，因此制定了三項法律來回應。

首先，最高法院確定的五項原則為：

1.國會有終極權利決定何種政府得於印地安領地上行使何種刑事司法管轄權，並得擴張或限制聯邦政府、州政府與部落政府間關於行使刑事司法權之範圍（Congress has final authority to determine which government may exercise criminal jurisdiction in Indian country, and Congress can increase or decrease the jurisdiction that the tribe, the state, and the federal government possess）。

2.最高法院於 1978 年 United States v. Wheeler 一案中，以「一個印地安部落處罰部落犯罪行為人，是行使其繼受固有主權權力的一部份」（An Indian tribe’s power to punish tribal offenders is part of its own retained sovereignty）等語，來確認印地安部落政府繼承或繼受其固有對部落成員行使刑事司法管轄權之權力（An tribe has the inherent right to excise criminal jurisdiction over its members）。

3.又最高法院於 1978 年 Oliphant v. Suquamish Indian Tribe 一案確認，除非得到國會授權外，印地安部落政府對於在該領地上之非印地安人不得行使刑事司法權（An Indian tribe may not exercise criminal jurisdiction over non-Indians unless Congress has given its express consent）。

4.最高法院另分別於 1832 年 Worcester v. Georgia 及 1883 年 Ex parte Crow Dog 等案件中，再次確認除非得到國會的明確授權，聯邦政府或州政府，均不得對於印地安領地部落成員的犯罪，行使刑事管轄權（Neither the state, nor the federal government may excise criminal jurisdiction over tribal members

for crimes committed on the reservation unless Congress has expressly conferred that power)。

5.最高法院於 1881 年 United States v. McBratney 一案，則確認對於在印地安領地發生之由非印地安人對非印地安人所為之犯罪，無論重罪或輕罪，均由州政府取得管轄權[46]之原則（A state may exercise criminal jurisdiction over non-Indians for crimes committed on the reservation against other non-Indians)。

至於國會制定的三項法律則為：

1.1834 年通過的印地安領地犯罪法，又稱通常刑法（Indian Country Crime Act, ICCA, aka. General Crime Act, GCA)。該法授權聯邦政府於印地安領地上行使刑事司法權的權力，然而排除以下三種類型的犯罪：(1)印地安人所犯，侵害另一印地安人人身或財產的犯罪。(2)行為人所犯之罪受條約限制，為印地安部落政府所專屬管轄者。(3)該印第安人所犯之罪，依部落相關法律，已受有刑事處罰者。

（Authorizes federal government to extend all of its criminal laws into Indian country except with respect to three types of crimes:

(1) crimes committed by one Indian against the person or property of another Indian.
(2) crimes that by treaty remain under exclusive tribal jurisdiction.
(3) crimes for which the Indian defendant has already been punished under tribal law)。

從上開規定可知，印地安領地犯罪法僅得適用於不同種族間（interracial）之犯罪行為，亦即由印地安人對非印地安人或非印地安人對印地安人所為之犯罪。

46 *104 U.S. 621(1881).*

2.1885 年通過的重罪法（Major Crime Act, MCA）。該法的通過是為回應最高法院 1885 年 Ex Parte Crow Dog 一案，該案的主要爭點是聯邦政府能否對於印地安人在印地安領地謀殺另一個印地安人的犯罪提起公訴？聯邦最高法院判決，由於 ICCA 明確排除聯邦政府在印地安人間犯罪的管轄權，因此無論重罪與否，聯邦政府均不得對於該案的被告提起刑事訴訟。美國國會則持相反的見解，認為關於重大犯罪之管轄權，聯邦政府應有絕對的刑事管轄權，無論該犯罪行為人或被害人是否為印地安人，因此制訂重罪法，將超過七種以上，由印地安人對於任何人在印地安領地所犯重罪之刑事管轄權，授權聯邦政府亦同時擁有刑事管轄權。該等重罪包括謀殺罪(murder)、一般殺人罪(manslaughter)、擄人勒贖（kidnapping）與強暴（rape）等罪。又重罪法自 1885 年制定迄今已增修超過七次，目前涵蓋的重罪範圍超過十二種以上，增修重罪部分則包括重大虐童罪（felony child abuse）、強盜（robbery）、近親相姦（incest）、性侵害未成年人（sexual abuse of a minor）與危險武器的攻擊（assault with a dangerous weapon）等罪，詳見附錄四所示。因此，在印地安人領地之犯罪，行為人所犯之罪為輕罪時，此時無論行為人是否為印地安人，部落法院均取得專屬管轄權；然被害人為非印地安人時，則如前述，由州法院取得管轄權。但行為人所犯之罪為重罪，此時犯罪行為人為印地安人，被害人無論是否為印地安人，則聯邦法院與部落法院（印地安部落法院取得管轄權係因固有繼受主權之權力之理論，inherent sovereignty doctrine，已如前述）均取得刑事管轄權，產生競合管轄之情形。又行為人為非印地安人，被害人為印地安人時，則由該法律授權聯邦法院取得專屬管轄權。另犯罪行為人與被害人均非印地安人時，則由州法院取得管轄權。綜合上開二項法律，因而影響部落政府、州政府及聯邦政府之刑事管轄權的分野，本文後續繼續討論之。

3.1953 年通過的第 280 號公共法，在本文中一再被提及，實在是該法案嚴重影響印第安政府的司法權限。該項法案則授權印地安人口數最多的 6 州，即阿拉斯加（1958 年納入）、加州、明尼達州（Red Lake reservation 保留區除外）、內布拉斯加州、奧勒岡州（Warm Springs reservation 保留區除外）、以及威斯康辛州（Menominee Reservation 保留區除外）等，亦稱為強制州，對於發

生在該州印地安領地之犯罪，得行使刑事司法管轄權（Congress passed it to require 6 mandatory states , Alaska, California, Minnesota, Nebraska, Oregon and Wisconsin, to enforce their criminal laws in Indian Country to the same extent they enforce them elsewhere in the state）。除了前揭強制州外，其他各州亦得依本法，立法通過，並經部落行使同意權後，取得對坐落該州的印地安領地，全部或一部行使與強制州有相同的刑事管轄權，稱為自選州（option states）。但是由於行使該管轄權，所應建構的硬體設備，如法院等，及軟體設備，如人力等，均耗費州法院太多執行預算或因為未獲部落同意等因素，大多自選州的州政府並無太大的意願，來立法取得該項管轄[47]。

綜上所述，依據美國國會通過的前揭法律，除強制州及部分自選州取得對印地安領地的刑事管轄權外，印地安部落政府、州政府及聯邦政府，則因印地安領地所發生之犯罪種類，其行為人（perpetrator）及被害人（victim），是否為印地安人，所犯之罪為輕罪或重罪，而影響各該管轄權之範圍。首先，GCA 適用於所犯之罪為輕罪，犯罪行為人為印地安人，被害人為非印地安人、或行為人為非印地安人，被害人為印地安人時，聯邦政府對於印地安人領地之該犯罪，與部落法院有競合，或稱共享管轄權（concurrent or shared jurisdiction）。MCA 則適用於所犯之罪為重罪，犯罪行為人為印地安人，此時無論被害人是否為印地安人時，聯邦政府對於該等犯罪，於印地安人領地上，與部落法院同享有刑事管轄權。但犯罪行為人非印地安人，被害人為印地安人時，則由聯邦法院取得專屬管轄權。至於在印地安人領地上，所發生之犯罪行為人及被害人，均為非印地安人之犯罪時，則由該州政府取得管轄權，此為通常性之一般原則，並不區分強制州或自選州。最後，發生於印地安人領地，犯罪行為人及被害人，均為印地安人者，則為印地安部落政府之專屬管轄權。對聯邦法院與部落法院共享刑事管轄權或取得專屬管轄權之範圍，已如前述，並簡化為以下圖形所示：

*行為人所犯之罪為重罪時（Crime committed is a Major Crime）

犯罪所涉之人 （Persons involved） 管轄權（Jurisdiction）

---

[47] *亞利桑納州、佛羅里達州、愛荷華州（Iowa）、愛德華州（Idaho）、蒙大拿州、內華達州、南達科達州及華盛頓州，均已對該州印地安領地取得一部或全部之刑事管轄權。至於猶他州及北達科達州雖有聲請，然尚未取得印地安部落之同意。*

犯罪行為人為印地安人，被害人為印地安人	聯邦政府(MCA)與部落政府
犯罪行為人為印地安人，被害人為非印地安人	聯邦政府(MCA)與部落政府
犯罪行為人為非印地安人，被害人為印地安人	聯邦政府專屬管轄(MCA)
犯罪行為人為非印地安人，被害人為非印地安人	州政府專屬管轄

*行為人所犯之罪非重罪時（Crime committed is not a Major Crime）

犯罪所涉之人 （Persons involved）	管轄權（Jurisdiction）
犯罪行為人為印地安人，被害人為印地安人	部落政府專屬管轄
犯罪行為人為印地安人，被害人為非印地安人	聯邦政府(ICCA)與部落政府
犯罪行為人為非印地安人，被害人為印地安人	聯邦政府專屬管轄(ICCA)
犯罪行為人為非印地安人，被害人為非印地安人	州政府專屬管轄

（二）印地安領地刑事犯罪情形

1999 年，由美國司法部公布的一項研究報告中顯示，在印地安人領地中所發生的暴力犯罪，二倍高於美國各州的主要城市；其中，對婦女的性侵害案件，更是以三倍比例之高，高於美國各州，且該暴力犯罪比例在美國各州犯罪比例降低的同時，印地安領地則是增加的。又殺人罪在美國全國降低百分之 22 的同時，印地安領地則增加到百分之 87；而故意或過失虐童案件，則在全國降低百分之 8 個百分點的同時，印地安領地則上升百分之 18 個百分點。幾乎屆齡 18 歲至 24 歲的印第安青少年，約有三分之一都曾造受過暴力犯罪侵害的經驗[48]。許多原因造成印地安領地暴力犯罪率居高不下的結果：

首先，印地安領地上的酗酒與藥物濫用（alcoholism and drug abuse）問題。參議院在最近的報告中曾提及，酗酒與藥物濫用在印地安人領地上造成百分之 80 的犯罪；且印地安人領地上的安非他命（methamphetamine）成癮率，更是全國的三倍，因此報告中認為印地安人領地上的酗酒及藥物濫用，背後有不當的來源支撐著[49]。而部落政府對於施用毒品之犯罪行為人，並未進行勒戒及輔導程序，反而是將他們關進監獄，使得這個問題的嚴重性雪上加霜。其他造成印地安人領地犯罪率居高不下的原因，還有印地安人長期失業、印第安社會貧脊的生活

---

48 *U.S. Dept. of Justice, American Indians and crimes (Feb. 1999).*

49 *Stephen L. Pevar, The Rights of Indians and Tribes, 4th, p.142.*

條件（chronic unemployment and impoverished living condition）、低於一般標準的居住環境（substandard housing）、以及缺乏健康照護（poor health care）等，這些因素同時也使得印地安人領地瀰漫在一股沮喪與絕望（depression and despair）的氛圍中。另外，還有一個令人驚訝的原因則是，在印地安領地執法的強制州州政府或非強制州的聯邦政府官員，大舉地廢弛職務，未能克盡執法人員之責。尤其是強制州的州政府，不願意將該州有限的稅收，用在印地安人領地上，作為打擊犯罪之用，任憑犯罪率的升高，視而不見。相同的情形，也發生在非強制州，由聯邦法院執法的印地安人領地上。最近，更有一項研究報告中指出，自 2004 到 2007 年間，將近三分之二在印地安領地的犯罪，遭聯邦政府撤銷起訴[50]。追根究底，肇因於國會未能適當地將預算足夠地分配給在第一線即印地安人領地執法的犯罪偵查人員，尤其是大多數印地安領地位於偏遠地區，遠離聯邦法院所在地，偵查打擊犯罪所需的費用自然高於法院的所在地。而印第安社會的成員對於遠道而來的聯邦執法官員，經常採取不信任與不合作的態度，更增加了偵查工作的困難度，也使得認真執法人員無法適當地完成其應盡的義務[51]。

另外還有一個更重要的原因則是，美國聯邦最高法院在Oliphant一案中判決，印地安部落政府對於非印地安人在印地安領地的犯罪無法進行追訴。美國司法部在前揭 1999 年的報告中，發現百分之 70 發生於印地安領地之犯罪，是由非印地安人所犯，其中百分之 60 是白人，其餘百分之 10 則為其他種族[52]。面對這項報告與最高法院的判決，印第安政府僅能仰賴聯邦政府的嚴格執行，才能有效地降低印地安領地的犯罪率，但執法人員的廢弛職務與執法不力，終究造成這個難以令人接受的結果，除非國會另行通過法律來回應最高法院的判決結果，要在短時間內，解決或降低印地安領地的犯罪率，恐怕是難上加難。除此之外，大部分的印地安部落政府並沒有有效的財政支援，來建構有效的執法系統也是主要原因之一。例如，坐落於南達可達州的 Cheyenne River Sioux Reservation保留區，在每個值勤輪次中（per shift）僅有三個警察執勤[53]，而該保留區卻有康乃狄克州的大小；另外，Navajo Reservation 保留區則有西維吉尼亞州的大小，僅聘

---

50 *S. Rep. No.111-93 (111th Cong., 1st Sess.) p.99~101.*

51 *Editional, Concurrent Jurisdiction Is Not working, Indian Country Today, Sept.22, 2010, at 4.*

52 *U.S. Dept. of Justice, supra note 19, at 7.*

53 *Officers Paint a Bleak Picture of Law Enforcement, Indian Country Today, June 13, 2007, at A10.*

僱少於 300 名警力，相較於西維吉尼亞州的 500 名州警警力，實在是很難發揮有效的執法能力。近來，聯邦與州政府執法單位，忽略或無法與部落政府合作，來共同打擊犯罪，也是犯罪率不斷升高的原因，即使與部落政府對於相同的刑事犯罪，共享刑事管轄權，聯邦或州政府卻未能分享調查結果或聯合打擊犯罪，在競合管轄的過程中，這是聯邦及州政府最為人所詬病的。

儘管印地安部落政府對於印地安領地的犯罪率，巧婦難為無米之炊，但是部落政府近來與聯邦、州政府的執法機關，開始簽訂許多合作的協議(agreement)。主要的合作協議，有以下兩種：

1、跨區代理協議(cross-deputized)[54]：跨區代理協議是為便利司法執法人員，在刑事案件的管轄權上，跨越界線，以利執法。這種協議允許部落、州與聯邦政府間，在刑事案件的管轄上打破管轄權的界線，目前是部落、州與聯邦政府間用來增進法律執行的效率，共享及消弭區域界限為主要方式，允許三個政府間的執法人員得進入另一管轄權區域逮捕印第安人，或非印地人的犯罪行為人。目前幾乎所有印地安領地（約百分之 99）均簽訂有此種協議，以達打擊犯罪之目的。

2、有償的保護協議：取得豐富財政資源的印地安部落政府則得以當地的其他州或聯邦政府的執法機關，簽訂協議，取得該州或聯邦政府的執行機關提供額外的警力保護保留區的安全或執行相關必要行為[55]。這種協議方式被大多數適用第 280 號公共法的部落所採用，在他們未能或尚未建構適當的警察執法單位，無法進行簽訂跨區代理協議，但卻擁有一定的財政資源時所採行。例如，San Manual

---

54 *http://definitions.uslegal.com/c/cross-deputization-agreements/ 2016.4.25 查閱。*
Cross-deputized agreements are agreements to facilitate law personnel to cross borders in criminal cases. These agreements allow law enforcement personnel from state and tribal entities to cross jurisdictions in criminal cases. Such agreements have been mainly used to enhance law enforcement capabilities in areas were state and tribal lands were contiguous and intermingled. Some cross-deputized agreements give law enforcement officers on federal, state, county/local, and/or tribal the power to *arrest Indian and non-Indian wrongdoers if a violation of law occur.*

55 *Carole Goldberg, Duane Champagne, &William D. Falcon, Combating Crime and Dispensing Justice under P.L. 280, Indian Country Today, Mar. 24, 2010, at 5.*

Tribe 部落與隔壁鄰居加州的San Bernardino市簽訂為期三年，每年約為美金 100 萬，共計 310 萬美金的保護協議,由San Bernardino市對保留區提供額外的法律執行服務[56]。

另外，在 2010 年，聯邦政府有兩項重要的政策，用來改善及增進印第安保留地執行法律的效率。首先，美國司法部部長Attorney General Eric Holder 宣布司法部已指定 35 位新任的助理檢察官，將其派任至較高印地安人口密度的保留區州，協助保留區偵查工作的運作；並指示檢察官聚焦在印第安保留區的犯罪，其中 5 位將派任至亞歷桑那州，進駐超過該州三分之一的保留地，超過 20 個印地安部落中進行偵查犯罪起訴的工作[57]。2011 年 7 月，歐巴馬總統則是另外簽署了部落法與命令法案（the Tribal and Order Act），該法案包含一系列經國會通過為印第安保留區所制定，公布施行的重要刑事司法改革[58]。其中，與印地安部落法院的合作事務相關法律或計畫，則有：

1.內政部擬訂一個長期的計劃來規劃印地安保留區的獄政制度，包括建議拘、羈留設施的改善，以及監獄制度的取代方案，以減輕財政負擔。
2.命令司法部長在每個聯邦地區轄區，應包含一個印第安保留地，指定至少一位助理檢察官擔任該部落聯絡人（tribal liaison）；鼓勵應另行指定一位特別助理檢察官在印第安保留區，相對於聯邦法院在印第安保留區有重罪的競合管轄起訴之權限，該特別助理檢察官則是應負責起訴輕微犯罪的工作。
3.鼓勵聯邦檢察官主動提供技術上的協助，並與部落、州政府等簽訂合作協議，以推動法律的執行成效（law enforcement）。
4.迄至 2015 年，授權編列年度預算美金 4 千萬元，以協助部落政府實現執行法律的義務。
5.要求印第安事務局應負責訓練印地安部落相關執行法律之人員，加強對於家暴、性侵害案件之搜集、保存證據之能力，以及訓練應如何訊問性侵害案件受害人，以避免二次傷害受害人。

---

56 *http://falmouth-air.blogspot.com/2010/08/san-manuel-tribe-signs-agreement-with.html.*

57 *D.O.F. Adds Prosecutors to Fight Indian Country Crime, Indian Country Today, June 9,2010. at 7; Attorney General Announces Significant Reforms, Indian Country Today, Jan 27, 2010, at 10.*

58 *111th Cong. HR 725 codified in Part II, P.L.111-211.*

6.要求聯邦檢察官,將不被起訴的暴力犯罪原因,遞送給相關部落法院執法人員,以利該人員了解不起訴的原因，日後應補強證據的方向。
7.建立與部落政府間增進分享法律執行相關資訊的程序。
8.對於青少年犯罪系統部分，則應強調在預防青少年犯罪計畫，建立青少年庇護所及關懷青少年犯的犯罪行為人的相關措施。
9.授權印地安部落法院對於有管轄權之案件，課處刑罰的範圍，有期徒刑部分，從原來的 1 年有期徒刑提高至最高得科處 3 年有期徒刑,罰金則曾從原來的美金 5,000 元，提高至美金 15,000 元。但部落法院對於超過 1 年有期徒刑的犯罪，則應以合議庭方式審理之，且對於無資力的被告，應提供義務律師的法律扶助。

聯邦政府這些措施，對於部落政府打擊犯罪而言，確實有相當的成效，但對於部落政府而言,這些措施不過是聯邦政府實踐其條約或履行信賴義務的行為，使每個印地安人與任何一個美國公民一樣,同享有確保美國人民生活於安全的社會，免於恐懼的權利罷了。

（三）重罪法對於印地安領地刑事管轄權的影響

1885 年通過的重罪法，已全面宣示聯邦政府介入印地安人部落政府之刑事司法權，部落政府之司法權被嚴重削弱可見一斑。就理論及前揭圖表來說，印地安部落政府對於重罪法的重罪，與聯邦法院有競合管轄權，但是，因為部落法院受印地安人民權法案（the Indian Civil Rights Act）規定的限制，對於被告所得科處之刑罰，僅得為宣告六個月有期徒刑，嗣後雖已提高至一年；加上聯邦法院對於該重罪有競合管轄權,大多的部落法院並不願意對該重罪行使其管轄權。迄至 2010 年，部落法院的科刑範圍增加至 3 年有期徒刑時，才使得印第安部落法院對於聯邦法院未盡其義務對該等重罪起訴時，願意執行競合的管轄權。又因部落法院的司法人員近來有大量的新血加入,他們絕大多數受有美國現代化的法學教育，回到保護區，為打擊保護區的犯罪，並同時實施自治權及自決權，印地安部落法院此時即逐漸有意願對於該等犯罪行使其固有的刑事管轄權力。

那麼，在部落法院與聯邦法院對同一犯罪，有競合管轄之情形時，部落法院

對於該犯罪先提起訴訟，聯邦法院能否再對同一犯罪提起公訴，而受違反重複起訴，一事不再理之法律原則之拘束？此時，有兩項重要的法律，「似乎」禁止聯邦法院對於印地安人之同一犯罪行為經印地安部落法院起訴後，再次重複起訴。

首先，是美國憲法第五修正案（Fifth Amendment ）的禁止重複起訴原則（double jeopardy）。該修正案規定，任何人都不應該因同一訴因的犯罪行為（offense），而遭受兩次的生命或身體危害。重複起訴禁止原則亦適用於同一犯行的「較輕微之犯罪」（lesser included offense）。所謂較輕微之犯罪，係指，該項犯罪行為之實施過程，所必然包括之較輕微的犯罪。例如，當一個人犯有謀殺之犯行（murder）時，必然同時有攻擊之行為，此時即同時犯有攻擊罪名（crime of assault）。因此，同一犯罪行為，經起訴攻擊罪之後，即不得再對謀殺罪進行追訴。反之亦然，當謀殺罪經起訴後，即不得再對謀殺一罪進行追訴。然而，聯邦最高法院於 1985 年 Heath v. Alabama 及 1959 年 Bartkus v. Illinois 的二項判決中，對於禁止重複起訴原則做出限縮解釋，認為該所謂重複起訴之法院，應限於同一審判權的法院。換言之，行為人之同一犯罪，如聯邦法院與州法院均有管轄權時，則該二法院均有權起訴該犯罪行為人。另外，最高法院更於 1978 年 United States v. Wheeler 一案中，對於該案爭點即，聯邦法院在印地安部落法院已對於同一印地安被告實施之犯罪行為，其所犯之較輕微之未成年人犯罪（contributing to delinquency of a minor, CDM）判刑確定後，是否仍可以對該印第安人被告之同一犯行，所犯較重之強暴罪提起公訴？最高法院雖然認為印地安部落政府得以行使固有的繼受權力，且該部落法院並非聯邦政府的手臂（Indian tribes exercise original, inherent powers, and their courts are not arms of the federal government），但其最後的判決結果卻認為重複起訴原則在此時，並不適用；因此，該印地安人被告仍得由聯邦政府依照聯邦重罪法（MCA），對其提起公訴。同樣的，最高法院在 2004 年 United States v. Lara 一案中，也認為非經會員登記的印地安人（nonmember Indian）之同一犯罪行為，得由印地安部落政府及聯邦政府分別提起公訴，且不違反重複起訴禁止原則。

第二則是，前已提及的印地安人領地犯罪法（ICCA）之規定，雖僅適用於不同種族間的犯罪，但明確禁止聯邦政府對於業經部落政府依法處刑，並執行完畢

之印地安人被告之犯罪行為，再次提起公訴（expressly prohibits the federal government from prosecuting an Indian “who has been punished by local law of tribe”）。該項原則似乎明文對於重複起訴之原則持肯定之態度；然而，前開最高法院的判決仍被奉為圭臬，因此除非國會明文修正相關法律，否則最高法院對於同一審判權的限縮解釋，目前仍為聯邦法院不受重複起訴原則限制的依據。準此，依據重罪法之規定，在印第安人保留地上所發生之謀殺、殺人、綁架、強姦等符合聯邦重罪法第109A條所定之重罪，無論犯罪行為人是否為印地安人，均須移送聯邦政府進行審理。至於1953年通過的第280號公共法，是聯邦政府與印第安政府終止時期的產物，除強制州及自選州，對於印地安領地之司法管轄權規定外，該法也對印第安人的刑事司法權訂有「保留條款」（saving clause），規定各州在保留地上行使刑事司法權時，應遵守下列三項原則：（1）各州不得向印第安人的託管財產進行課稅、抵押或轉讓。（2）各州管理印第安託管財產所制訂之法律，不得違反聯邦政府之法律規定。（3）各州不得剝奪印地安人或部落，業經聯邦政府向其保證之狩獵、捕魚或圈捕權（trapping rights）；且不得剝奪印第安人授權、控制或管理前揭權利之處分權。

三、印第安人保留地之民事司法管轄權(Civil Jurisdiction)

（一）印第安部落政府之民事管轄權

如同印地安人部落政府之刑事司法管轄權，該政府在印地安領地所擁有的民事司法權，係一固有的繼受權力。但相對刑事司法權而言，印第安部落政府在領地上的民事司法權，並無太大的爭議；且該民事管轄權範圍是部落政府在印地安領地上實施最為廣泛、也最完整的之司法權限。換言之，印地安部落政權對於印第安保留地上之非印第安人的私法行為，亦具有通常民事司法管轄權，聯邦政府未經國會同意，不得在印地安領地上行使該項權力。然而，這僅為原則上之規定，尚存有許多例外的規定。其中有印地安部落政府對於保留區之非印地安人行使民事管轄權時，州政府介入民事訴訟程序之情形；更有印第安部落政府主動移交民事司法管轄權予聯邦政府之案例。近年來，印第安部落政府在保留區，對於非印第安人行使的民事管轄權範圍，更是受到越來越多的限制。以上這些問題，都會在本文陸續討論。但儘管有以上情形之例外，印第安部落政府對於保留地上印第

安人有民事司法管轄權一節，則沒有太多疑義。其管轄之範圍包括印第安人的婚姻、兒童監護與收養之家事事件、一般財產之繼承事件、涉及部落或個人之財產權，如捕魚及狩獵、稅收、土地之管理使用、商品買賣與服務銷售等契約，以及保留地賭場經營及管理權等。這些管轄權所涉及的事務，均與印第安人文化之維護工作有很大的關聯，其重要性也無庸置疑。例如，日前一名六歲的白人女孩，遭到加州政府的強制安置，迫使該小女孩離開在成長期間，唯一認識的印地安社區及收留她的印地安父母，該事件造成該地區與印地安社會的強烈抗議[59]。目前該強制安置事件尚未定讞，全案仍得上訴最高法院，聚焦在聯邦政府對於該民事事件的管轄權範圍。至於印地安部落法院，對於在印地安保留地上之非印地安人所從事之私法活動，是否也具有相同的民事管轄權？則有疑問。

這個問題，肇因於美國成立聯邦政府之後，因印第安土地總分配法案的通過，造成非印地安人在保留區取得份地以外剩餘土地的所有權，因此可以在印地安保留地上進行經濟活動所致。美國聯邦最高法院固然在一個世紀以前，就以 1904 年 Morris v. Hitchcock 一案，來宣示印地安部落政府得對於在保留區之非印地安人，課徵稅收。第八巡迴上訴法院復於 1956 年 Iron Crow v. Oglala Sioux Tribe 一案中判決，印地安部落政府對於在保留區信託土地上簽訂有租賃契約之非印地安人，因租賃地上所獲之利益，得課徵稅收。另外，最高法院更在 1982 年 Merrion v. Jicarilla Apache Tribe 一案中，確認印第安部落政府對於非印地安人在印地安保留地上經營石油、天然氣等開採公司，因開採所得之石油及天然氣的利益，部落政府得課徵稅收。再者，最高法院向以印地安部落政府擁有固有繼受權力的理論，來維護部落自治與領地管理的一般權限（general authority），對於非印地安人在印地安領地內實施經濟活動時，部落政府擁有管理、限制等 控制權限的意見，再三確定印地安部落政權在印地安領地上的全面民事管轄權。但好景不常，聯邦法院於 1981 年的 Montana v. the United States 一案中，開始搖擺其見解。該案爭點是印地安部落政府能否對於在印地安領地內之非印地安人所擁有的土地上，對於其在該土地上所實施之漁權、狩獵權等相關權利，制訂法律規範之？

---

[59] *http://www.cbsnews.com/news/6-year-old-taken-from-calif-foster-home-in-tribal-custody-battle/?ftag=YHF4eb9d17. 2016.3.22 查閱*

最高法院固然肯認印地安部落政府在印地安領地上得行使主權政府的權力，但卻認為該項權力因條約或法律的原始合併（original incorporation），導致印地安部落政權產生變化，主權的本質（the attributes of sovereignty）也因此喪失或改變。印地安部落政府的繼受權力，自不得延伸適用至非印第安人成員（nonmember）的私法活動，除非部落政府可以舉證證明有下列任一例外原則的適用：

1. 該非印地安人與部落、或其成員有進入兩願合意的關係或契約（consensual relationship），例如，透過商業交易（commercial dealing）、訂定私法契約（contract）、成立租賃關係（leases）或兩院合意的安排（other arrangement）。

2. 該非印地安人在印地安領地所從事的活動，有威脅或存有直接影響部落政府的政治誠信（political integrity）、經濟安全（economic security）、或危害部落成員之健康與福利（health and welfare）之情形時，部落政府在此時，對於該非印地安人所從事的私法活動爭議，取得民事管轄權，這也就是印地安人法上著名的「蒙大拿例外原則」。

當然蒙大拿例外原則的舉證責任，是落在印地安部落政府的肩上。這項判決大大限制了部落政府，對於非印地安人，在其領地上從事私法活動的管理權限，這對印地安部落積極強化其自治權的努力來說，實是一大挫敗。之後，聯邦最高法院的多項判決更是將蒙大拿例外原則發揮得淋漓盡致，其中 1989 年 Brendale v. Confederated Tribes and Band of Yakima Indian Nation 一案的判決意旨明文表示，對於非印地安人在印地安保留區取得的私有土地，印第安政府就該土地，喪失管理規範的權力，除非部落政府能夠舉證符合蒙大拿例外原則。1993 年 South Dakota v. Bourland 一案，則是將該項例外原則延伸適用至經國會劃分設置做為公用的印第安保留區土地上。美國國會在該案的印第安保留區土地，劃分設置了一個防洪水壩，除立法規劃該水壩的設置外，對於因水壩設置產生的湖泊，同時決議（decreed）將該湖泊開放給一般大眾，供作划船（boating）及其他娛樂目的（other recreational purposes）的使用，印地安部落政府對於該規劃範圍土地上所發生的私法活動，亦無管轄權限，除非部落政府能舉證有蒙大拿例外原則的適用。這些最高法院的判決不但大大剝奪了部落政府管領對於非

印地安人在印地安保留區從事私法活動，更是保障了非印地安人在印地安保留區的活動權，造成印地安部落政府無計可施的窘境。由於蒙大拿例外原則的舉證困難度，部落政府雖然想大舉行使其在保留區的民事司法管轄權，但該最高法院判決的效力，卻使其有志難伸。目前除非國會另行立法來修正該蒙大拿例外原則，否則印地安部落政權欲透過民事司法權的行使，來達到部落自治與領土管領的最大權限，恐怕在短期間內難以達成。

（二）州政府的民事管轄權

承上所述，美國獨立之後，州政府迫不及待地企圖將其管領力伸入各印地安領地，企圖控制印地安人的生活及文化，其終極的目標則是欲取得印第安人居住的土地，或至少可以規範在該土地上之經濟活動，課徵稅收。但是州政府的努力遠不及最高法院的判決效力，該判決所揭示的原則早已削弱並限制部落政府在印地安領地上對於非印地安人的主權管領力，前已詳述，不再贅述。不幸中的大幸則是，該最高法院的判決並沒有將州政府的管轄權擴張至印地安部落。而且最高法院在 1832 年 Worcester v. Georgia 一案的判決中更確認，州政府對於印地安領地上並無法行使任何官方權限，即使是對領地上的非印地安人，亦同；除非有國會立法明確授權。更在 1987 年 Iowa Mutual Insurance Co. v. LaPlante 一案中解釋，州政府在印地安領地對印地安人行使州政府權限，將造成干涉部落政權與影響部落政權自治的結果，因而採取了預先保留理論（preempt），將印第安事務的管理權限，劃分給聯邦政府，由聯邦政府取得事務管轄權（matter of federal law）。因此，州政府除非有國會的明確授權，對於印第安保留區所發生的私法活動，並沒有民事管轄權的原則，已經根深蒂固。

至於國會通過授權州政府在印第安人領地得行使民事管轄權的重要法律依據，有 1887 年通過的土地總分配法、1953 年的第 280 號公共法、以及聯邦政府在 1953 年開始實施的「終止」政策。土地總分配法固然並未直接授權州政府對於保留地上的印第安人行使民事司法權，但因該法案的實行，以至於約有九萬英畝原屬於印地安人之土地，為非印第安人所取得。這些保留地上為非印地安人所取得的土地，其上的民事司法管轄權，因此專屬於各州政府所管轄；但如此一來，無疑地再一次嚴重侵害了印第安部落政府的領土及司法主權。至於 1953 年的第

280 號公共法，所賦與 6 個強制州在印地安保留地上行使包括民事司法權在內的全面司法管轄權，則與該部落政府間產生競合管轄的現象。公共法使得強制州之民事法律效力適用於印地安領地，也引發保留區的普遍的強烈反彈，聯邦政府因此在 1968 年對於該項法律，進行兩項重要原則的修正：

1、自選州在未徵得大多數部落成員之同意情形下，無法依第280號公共法之規定，逕行制定相關法律，取得將該州民事法律適用於保留地的效力。而印地安領地成員對於該項議題，則應進行相關的投票程序，來表達是否同意自選州法的適用。

2、國會授權聯邦政府制訂相關法律，經過內政部受理，自選州曾因第280號公共法之規定取得印地安領地之民事管轄權者，得聲請放棄並返還該權限予各該印第安部落政府。但無論內政部或部落政府，均不能強制要求各州主動放棄該項權力，且內政部亦得根據各該部落的意願，拒絕接受州政府的返權聲請[60]。

這項法律的修正，對於回復及維護印地安人在領地上之民事司法權具有相當重要的歷史意義。最後是聯邦政府在 1953 年至 1960 年代，實施的終止政策，其廢止高達一百多個印第安保留區的設置，切斷其與聯邦政府的保護關係，因此該保留區不再存有部落政府，而保留區所在之土地則強制分配給各該部落成員。在此情況下，各該保留區的印第安人，不再享有部落政權的保護，而必須接受保留區所在地之州政府的管轄。因此，終止政策的實施，除了讓被廢止之部落政府，喪失原本擁有的保留地外，也同時使其喪失在保留區內行使司法管轄權限的權力。

綜上，經過上開法律的授權，州政府得在印地安保留區行使相對的民事司法管轄權。該項權力尤其廣泛地適用於在保留區內從事私法活動的非印第安人。然而，關於部落內部事務的相關民事事件，例如部落成員的入會資格、成立部落政府之選舉程序、選民資格之確定、保留地印第安兒童之監護與扶養事件等民事事件，州政府則通常不具有管轄權。當然，該結論不適用於第 280 號公共法之強制

---

60 *Stephen L. Pevar, The Rights of Indians and Tribes, 4rd, p.117.*

.

州，一併敘明。

（三）聯邦政府的民事管轄權

美國憲法授予國會對於印第安人事務擁有任意權力（plenary power），國會因此得終止部落政府與聯邦政府的政治保護關係、命令部落政府捐獻土地以做他用、廢止印第安保留區的設置、立法使州法律適用於印第安領地；國會更得授權聯邦機關進入印第安領地行使各項民事管轄權（civil jurisdiction）。其中以附屬於內政部的印地安人事務局為最，已如前述。聯邦機關對於印地安領地的商業活動、印第安託管地的使用、租賃或繼承、監督印第安領地之資源，如石油、天然氣、原木、礦產資源之開發與使用，並防止領地的空氣與飲水受到嚴重污染之威脅等事項，經國會授權後，則是有絕對的權限。因此，印第安部落政府在制定有關前開列舉事務的管理規範時，是不得與聯邦法律相牴觸的。

四、小結：

印地安部落法院對於印地安領地或保留地上的民、刑事管轄權範圍，有相當大的不同，而且十分複雜，聯邦最高法院最近做出一項有利於印第安部落法院的判決，被視為是印第安部落政府的大勝利。這是2016年6月23日剛出爐的最高法院判決 DOLLAR GENERAL CORPORATION, ET AL., PETITIONERS *v*. MISSISSIPPI BAND OF CHOCTAW INDIANS, ET AL.一案，該案正可以印證說明印地安部落法院司法管轄權的複雜程度。

該案的事實經過是這樣的。Dollar General 公司是一家經營廉價百貨的連鎖公司，旗下經營的一家零售商，坐落於 Mississippi Band of Choctaw Indians 部落保留區邊界上的信託土地，該公司與部落政府成立一個提供部落青少年工作實習的計畫。這時，一位在該零售商實習，名為John Doe的13歲印第安少年，對於該零售商的非印地安人經理提出性侵害告訴（sexually molested）。因該部落由於坐落在密西西比州，不屬於第280號公共法的強制州，且被告為非印地安人，而青少年的性侵害案件屬於聯邦重罪，依本文前揭說明，印地安部落法院因此對於該等刑事案件沒有管轄權。再依聯邦重罪法之規定，對未成年人的性侵害

案件，屬聯邦重罪，為聯邦法院所管轄，但本案的聯邦地方法院檢察官，對於該印第安青少年就該非印地安人經理所為的刑事告訴，均予撤銷，該經理因而未經任何美國司法機關之起訴或判決。嗣該印第安青少年與其父母，以Dollar General公司為被告，在該印地安部落法院提出民事侵權行為損害賠償的訴訟，並經該部落法院受理之。但 Dollar General 公司對於部落法院提出管轄權抗辯。

部落法院對於該民事訴訟有無管轄權之爭點，依前揭說明，屬於印地安人事務，由聯邦法院取得專屬的事務管轄權限。雖然對於此項爭執，應由聯邦法院管轄，但仍應先窮盡一切在部落法院所能獲得之救濟方法後，始得為之，也就是有窮盡原則的適用，本文後續會再討論。換言之，Dollar General 公司必須先利用印第安部落法院所能提供的訴訟救濟審級程序，獲得全部敗訴之後，才能向聯邦法院提出確認部落法院對於本案無管轄權之訴訟。因此，系爭確認管轄權事件，歷經該部落的 Choctaw Civil Court, the Choctaw Supreme Court 兩個審級的部落法院審理後，仍認為該部落法院對於本件民事事件有管轄權確定後，該公司即向美國南密西西比州聯邦地方法院（U.S. District Court for the Southern District of Mississippi）提出管轄權抗辯的確認訴訟；惟該聯邦地方法院仍為該公司敗訴之判決。案經上訴美國聯邦第五巡迴上訴法院（the Fifth Circuit Court of Appeals），該院認為 Dollar General 公司與該印第安少年間存有經兩願合意的關係或契約（consensual relationship），因認有上開蒙大拿原則，第一項例外標準的適用，印地安部落法院因此就系爭侵權行為事件，取得民事管轄權；而該項見解也獲得最高法院以四票對四票的投票結果（affirmed by an equally divided court），維持第五巡迴上訴法院的該項判決（按：2016年2月13日去世的聯邦最高法院大法官Antonin Scalia的遺缺，目前時值美國總統大選，該項遺缺尚在兩黨角力中，在判決當時，尚未經歐巴馬總統提名遞補，因此在本案判決時，美國最高法院僅有八位大法官。該去世的大法官被視為保守派，對於印地安部落政府一向採取較不友善的態度，一併敘明）。又上開訴訟，經最高法院確認印地安部落法院有管轄權後，全案將發回 Choctaw Tribal Court 部落法院，由該部落法院續行審理該案的損害賠償訴訟標的。從上開說明可知，印

地安部落法院的民、刑事管轄權範圍的複雜程度，而聯邦最高法院 Dollar General一案的判決，正可以為本段論述，作出最好的註解[61]。

陸、印地安人的民權與印地安人公民權法案

一、印地安人的民權（Civil rights of Indians）問題與印地安人公民權法案

民權（A civil right，或稱人權）是屬於個人的自由權利，且受政府的保護，不得濫用權力來加以限制。美國憲法中訂有許多關於民權的規定，其最重要的法源就是著名的權利法案（the Bill of Rights），該法案的內容規定在憲法修正案的前十條（the first ten amendments）。例如，言論、出版及宗教自由權、免受歧視權、刑事訴訟程序的律師辯護權、陪審團審判權、正當法律程序權及免於非法搜索及扣押權等相關權利。其他的民權內容，則由美國國會制定法律來產生，特別是在過去的五十年間，國會通過許多保護現代民權的法律，例如保護僱傭與住房權(employment and housing)、進入公共設備(in accessing public accommodations)，無論種族、性別、宗教或國籍的平等對待權等等，這些新興的民權或人權法律的制定，係為適應現代社會的急速發展所產生的，觀念十分新穎，也同時符合美國多種族融合的實際情況。至於，在美國出生的印地安人同時具有美國公民[62]及居住州州民[63]（as State Citizens）的身份，與美國其他公民同受有聯邦、州政府同等民權的保護，然而也因此衍生出許多問題。

早在 1855 年，美國國會即授予俄亥俄州的懷恩多特印地安人（Wyandot）之美國公民權，1861 年和 1887 年又分別使奧克拉荷馬州的波塔沃托米印地安人（Pottawatomie）和堪薩斯州的基卡普印地安人(Kickpoo)成為美國公民。1869 年的美國憲法第十五條修正案通過，規定不得以種族、膚色或以往被奴役的情況而否定任何美國公民的投票權。該項憲法修正案的通過，原來係為賦予被解放的

---

61 *http://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/06/supreme-court-choctaw-indian/488393/*

62 *美國於 1924 年通過一項法案（8 U.S.C. §140I(a)(2)），授與在美國出生的印地安人具有美國公民權。*

63 *美國憲法第 14 條修正案規定：在美國出生者，為美國公民及該居住州州民，印地安人有權受到同等保護，聯邦最高法院 1975 年 Goodluck v. Apache Country 及 1976 年 Apache Country v. United States 兩案參照。*