

特朗普頒「禁穆令」 保安全還是歧視？

全球化

為了阻止恐怖分子進入美國，總統特朗普（Donald Trump）上任後不久，頒佈入境禁令（travel ban）。禁令以穆斯林國家為對象，故批評者稱之為穆斯林禁令，即「禁穆令」（Muslim ban）。不過，禁令引起合法性和違反立國之本的爭議，導致未能如期執行。特朗普需要作出幾次修訂，禁令才可以實施。就所謂「禁穆令」的內容、法理問題，以及具體爭議，下文將逐一分析。

■ 羅玉芬 兼任大學講師



■ 特朗普公佈入境禁令後，世界各地都有抗議活動。圖左為馬來西亞民眾在吉隆坡美國大使館前集會抗議。

資料圖片

新聞背景

各州法院反對 禁令屢遭凍結

2017年1月27日，特朗普簽署第13769號行政命令（Executive Order 13769），名為《阻止外國恐怖分子進入美國的國家保護計劃》，通稱入境禁令。主要內容包括禁止伊拉克、伊朗、利比亞、索馬里、蘇丹、也門和敘利亞7國的國民入境、暫停美國難民入境計劃、重新審查準入境人士的背景、修訂更嚴謹的入境申請要求，以及擴大限制國家的名單等。

禁令在簽署當日生效，立即引起爭議。因為禁令清楚指明穆斯林國家為限制對象，加上在選舉期間，特朗普承諾阻止穆斯林進入美國，所以批評者稱第13769號行政命令為「禁穆令」。

更重要的是禁令同時適用於早已獲得入境簽證的人，包括留學生、遊客、海外僱員等，以及擁有永久居留權的綠卡持有人。禁令取消他們的入境資格，導致部分抵美人士需要原地遣返，部分被拘留在機場內，等候下一步安排。

綠卡持有人成爭議

1月28日，紐約東區聯邦地區法院頒發緊急暫緩執行令，停止遣返受影響的人，並釋放持有有效入境簽證的被拘留旅客。翌日，美國國土安全部宣佈，來自上述7國的所有綠卡持有人，豁免禁令限制。1月30日，華盛頓州率先向聯邦法院申請全國性的臨時限制令。

2月3日，華盛頓西區聯邦地區法院頒發限制令，凍結入境禁令，受影響的7國人士可以循以往的途徑，申請入境美國。

特朗普政府之後透過法院上訴，意圖推翻限制令，但未能成功，於是推出第二版入境禁

令。3月6日，特朗普簽署第13780號行政命令，取代第13769號。新禁令主要將伊拉克剔出名單，以及列舉豁免條件，例如持有綠卡人士，或是參與國際會議等。

禁令原訂於3月16日起生效，但在生效前一天，夏威夷地區法院頒發全國性的暫時限制令，禁令再一次被擱置，特朗普政府又再提出上訴。6月26日，最高法院裁定，新修訂禁令部分生效，如果限制國家的國民、難民能夠證明與美國國民或實體有關係，例如直系親屬或大學錄取通知，則豁免入境限制。特朗普隨即宣佈禁令在3天後執行。

隨著90日及120日的限制分別在9月、10月屆滿，特朗普簽署兩個新命令，延續入境限制。9月24日，特朗普政府頒佈《第9645號總統文告》（Presidential Proclamation 9645），宣佈第三版入境禁令，禁止乍德、伊朗、利比亞、朝鮮、敘利亞、委內瑞拉、也門及索馬里等8國國民入境。與前兩版不同，新禁令沒有設定時限。

10月17日，第三版入境禁令生效前夕，夏威夷地區法院頒發全國性限制令，拒絕執行新禁令對其中6個穆斯林國家的限制。12月4日，最高法院以大比數推翻限制令，第三版禁令可以全面實施，即是來自限制國家的國民，一律不得入境。

10月24日，特朗普簽署第13815號行政命令，於翌日恢復「美國難民入境計劃」，但延遲90日才處理來自11個「高風險」國家的申請。命令中沒有列出哪11個國家，不過根據美國國務院的名單，它們是埃及、伊朗、利比亞、也門、蘇丹、伊拉克、馬里、索馬里、敘利亞、朝鮮和南蘇丹，後兩者不屬於穆斯林國家。

12月24日，華盛頓州地區法院頒發全國性限制令，阻止第13815號行政命令的全面執行，豁免以家庭團聚為理由的申請者。

旅遊禁令仍在審議

2018年1月29日，難民入境禁令期限屆滿，特朗普政府沒有繼續執行，但宣佈政府將以更嚴格的標準來處理難民申請。不過爭議仍未完結，旅遊禁令仍處於暫時執行的狀態，而美國聯邦最高法院則在4月時再開案審議，預計要到今月才有最新結果。

保障國家安全VS違反立國之本

入境禁令的爭議在於如何平衡國家安全和個人權利，後者包含的自由、平等，既是普世價值，又是美國立國之本。輿論普遍批評禁令是針對中東和非洲穆斯林的種族及宗教歧視。不過，禁令也有其支持者。

在上年12月召開的歐洲議會，多位代表提出歐盟應制訂「特朗普式入境禁令」，防範「伊斯蘭國」的恐怖活動。比較溫和的意見，同意限制入境可以保障國家安全，但特朗普的禁令在設計上有不足。

(1). 法理依據

特朗普的法理依據，是來自《美國法典》第8章（Title 8 of the United States Code），關於移民及歸化事宜，其中一節賦予總統權力，可以根據個人判斷，限制、停止任何危害國家利益的外來人士或族群進入、移民美國。於是，特朗普如何選擇限制對象，就成為爭議的焦點。

有見近年在美國本土發生的恐怖襲擊，例如2013年波士頓馬拉松爆炸案、2016年奧蘭多酒吧槍擊案，以及「伊斯蘭國」在歐洲策動的一連串恐襲，有意見認為禁令以穆斯林國家、穆斯林為限制對象是無可厚非。

不過，特朗普一刀切、不予篩選的手法，忽略了其他法律限制，導致第一版禁令因法院的「凍結令」而無法

執行。雖然經修改後，禁令得以實施，但有關的法理爭議仍未解決。

綜合過去一年特朗普政府和法院之間的分歧，主要有3點：

1. 正當法律程序（due process of law）：美國憲法保障了個人的法律平等保護（equal protection of the law），意思是每個人擁有相同的法定權利及保護，包括自由、平等，不得未經正當法律程序而被剝奪。

第一版禁令用最簡單的國籍因素來界定限制對象，指定7個國家的國民一律不得進入美國，包括早已獲得入境許可的人士。禁令單方面取消他們的資格，尤其持綠卡者，違反了正當法律程序原則。於是，特朗普政府作出上文提及的即時豁免、在第二版禁令內列出各種豁免條件等等。

2. 歧視：憲法第一條修正案保障了個人的基本權利與自由，包括宗教。法案訂明有關申請及資格，不得因宗教、來源地、國籍、種族、性別而被剝削或獲得優待，而第一版禁令顯然是針對伊斯蘭教的宗教歧視，同時包含來源地、國籍及種族層面，因此遭法院頒發限制令。

在第二版和第三版的禁令中，特朗普政府都在避免針對穆斯林國家，最終獲最高法院推翻限制令。

3. 特朗普的權限：憲法一方面賦予總統以行政命令直接施政的權力，另

一方面訂明聯邦及州的立法機關有權決定歸化的準則，繼而衍生制訂移民政策的權力。

雖然最高法院准許第三版禁令全面執行，但同時沒有禁止個別州政府、地方法院凍結部分禁令。而法院之所以介入，是因為個別州政府認為特朗普濫用權力，無視國會的立法權威。

(2). 立國之本

美國是由移民建立和組成的國家，是高度種族、文化多元的社會。立國後，美國維持一貫的開放移民政策，吸引各種人才。另一方面，美國能夠成為移民的心儀選擇，很大程度上是其個人主義、平等、自由等核心價值兼立國之本，誘發追求「美國夢」的意慾。「美國夢」是指透過平等機會及個人努力，追求物質和心理上的成就。

事實上，美國曾經於1880年代至1920年代，因種種原因收緊移民政策。不過，因為可持續發展的需要，政府隨後放寬限制。除了上文提及的1965年法案，還有1990年推出的綠卡抽籤計劃（Green Card Lottery Program），目的是使人口成分更為多元，以及平衡各種族的比例。美國人普遍認為，多元化的社會結構是美國能夠在各領域處於領先地位的原因，奧林匹克運動會就是最直接的證明。

基於歷史發展，美國是多元的移民國家，成為美國人引以為傲的身份認同。於是，特朗普的禁令被廣泛批評為倒退、「非美國式的」（un-American）行為，同時粉碎潛在移民的「美國夢」。

其實，三個版本的禁令同時提出大幅減少接收難民的數目，只是未如那些針對穆斯林的限制般引人注目。特朗普把每個財政年度的接收名額，從以往的110,000個，調整到2017年的50,000個，再減至2018年的45,000個，加上禁止8個國家國民申請移民入境，美國的身份認同正面臨考驗。



■ 美國聯邦最高法院仍在審議旅遊禁令。

資料圖片

想一想

1. 何謂入境禁令？
2. 有人認為入境禁令針對某幾個穆斯林國家，是歧視，你如何評價此看法？
3. 有評論指入境禁令可以保障國家安全，你同意這個說法嗎？

答題指引

1. 本題同學可以引用資料解釋何謂入境禁令，指出入境禁令是特朗普在2017年1月發出的行政命令，名為《阻止外國恐怖分子進入美國的國家保護計劃》，內容包括禁止伊拉克、伊朗、利比亞、索馬里、蘇丹、也門和敘利亞7國的國民入境、暫停美國難民入境計劃、重新審查準入境人士的背景、修訂更嚴謹的入境申請要求，以及擴大限制國家的名單等。
2. 本題屬於開放評論題，同學可以自行選擇立場。如果同意的話，同學可以指出，第一版和第二版入境禁令都是針對穆斯林國家，明顯是對伊斯蘭教的宗教歧視，而且不論申請理由，只要來自這幾個國家，就受到入境禁令影響，因此入境禁令屬於歧視。
- 反對的同學則可以指出，美國主要面對「伊斯蘭國」的恐怖襲擊威脅，因此限制這幾個穆斯林國家的人民入境是無可厚非，而且其他穆斯林國家的人民並沒有因此而受到限制，因此禁令不算對伊斯蘭教有宗教歧視。
3. 本題同學可以自行選擇立場，同意的同學可以指出，限制風險高的外國國民入境，可以減少受到恐怖襲擊的威脅，例如來自中東等地的襲擊者，或會因禁令而無法入境；反對的同學則可以指出，恐怖襲擊並不完全由外來者進行，例如拉斯維加斯的槍擊事件等，都是由美國國民發動，所以入境禁令無助於保障國家安全。

概念圖



延伸閱讀

1. United States, Department of Homeland Security. "Presidential Executive Orders 13769, 13780: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States." <https://www.dhs.gov/publication/executive-orders-13769-and-13780>
2. United States, White House. "Presidential Proclamation Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry Into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats.", 24 September 2017. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-enhancing-vetting-capabilities-processes-detecting-attempted-entry-united-states-terrorists-public-safety-threats/>