

評析川普旅遊禁令與其相關司法判決

李怡俐

國立清華大學科技法律研究所助理教授

摘要

美國共和黨候選人唐納·川普自 2017 年 1 月 20 日就任美國總統後，即頒布了三個頗具爭議的旅遊禁令，最大的爭議是，此三個旅遊禁令禁止數個以穆斯林為多數國家的公民，進入美國本土境內。三個旅遊禁令也引發一系列的司法訴訟：2018 年 6 月 25 日，美國聯邦最高法院針對第三版旅遊禁令作成最後判決；此一判決認為第三版旅遊禁令並未違反美國《移民與國籍法》（*Immigration and Nationality Act*）的相關規定，也沒有違反美國《憲法》增修條文第 1 條政教分離原則。本文認為，從美國聯邦最高法院的理由與結論來看，法院一如其在有關外國人入境與驅逐的事項上，高度尊重政治部門的政策決定，此一司法謙讓的態度也強化總統在移民事務的權限。

關鍵字

旅遊禁令、司法審查、中度審查標準、司法謙讓、移民

壹、前言

2016 年 11 月 8 日，美國共和黨候選人唐納·川普（Donald Trump）贏得美國總統大選，當選為美國第 45 屆總統。川普總統在 2017 年 1 月 20 日就職後，隨即在 1 月 27 日簽署一紙備受爭議的「保護國家免於外國恐怖份子進入美國本土」（Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry into the United

* 作者除感謝審查人所提供之審查意見外，也感謝國立清華大學科技法律研究所一年級學生陳司翰，對於部分文獻資料的蒐集與整理，作者會自負全部文責。

States) 的第 13769 號總統命令 (下稱「第一版旅遊禁令」),¹ 該總統命令讓美國移民議題成為舉世矚目的焦點話題。這紙命令爭議之處在於, 其不僅暫停七個國家——伊拉克、伊朗、利比亞、索馬利亞、蘇丹、敘利亞與葉門——的國民進入美國本土, 暫停期間為 90 天; 此外, 也暫停難民收容計畫。

第一版旅遊禁令公布生效後, 立即引發諸多爭議與法律訴訟。在各界批評與質疑聲浪不斷下, 3 月 6 日, 川普總統簽署修改後的第 13780 號總統命令, 此一旅遊禁令保有與第一版旅遊禁令相同的名稱 (下稱「第二版旅遊禁令」)。該命令雖將伊拉克排除在禁止進入美國的國家名單外, 但仍然禁止來自伊朗、利比亞、索馬利亞、蘇丹、敘利亞與葉門的國民進入美國本土, 暫停時間為 90 天。如同第一版旅遊禁令一樣, 第二版旅遊禁令仍然引發許多爭議和訴訟。

無視於外界的批評聲浪, 9 月 24 日, 川普總統發布名為「針對恐怖份子或其他公共安全威脅試圖進入美國的偵查能力與程序之提升」(Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry into the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats) 的第 9645 號總統文告 (下稱「第三版旅遊禁令」)。和前兩版旅遊禁令相同, 該總統文告禁止來自利比亞、敘利亞、伊朗、葉門、索馬利亞、查德和北韓的國民進入美國。該總統文告公告後, 也引發相關的訴訟。自第一版旅遊禁令發布後, 已有上百件訴訟案件在全美國各地法院審理。其中, 美國聯邦最高法院已在今 (2018) 年 6 月 25 日針對第三版旅遊禁令作成最後判決; 此一判決認為第三版旅遊禁令未違反美國《移民與國籍法》(Immigration and Nationality Act) 的相關規定, 也沒有違反美國《憲法》增修條文第 1 條政教分離原則。²

自 2017 年 1 月起, 旅遊禁令所引發的爭議及相關司法訴訟, 一直是美國各界矚目且議論的議題。本文寫作目的, 在於分析有關旅遊禁令的內涵及爭議、司法部門的回應, 以及分析美國聯邦最高法院在旅遊禁令判決上的立場與

1 此法令之翻譯, 是參照中央研究院法律研究所黃丞儀研究員之翻譯。其對總統命令之解釋與介紹, 可見黃丞儀 (2017)。

2 Trump v. Hawaii, 585 U.S. ____ (2018).

背景。本文認為，從美國聯邦最高法院認為旅遊禁令合憲的理由與結論來看，法院如其在有關外國人入境與驅逐的事項上，高度尊重政治部門的政策決定。此一司法謙讓（judicial deference）的態度，也展現在旅遊禁令的判決上，此一立場也強化與鞏固總統在移民事務的權限。在架構上，除前言與結論外，本文共有三個部分：第一部分整理三個旅遊禁令的內容及各界對其爭議的回應，第二部分討論有關三個旅遊禁令的司法判決，第三部分則分析美國聯邦最高法院在旅遊禁令判決上的立場與背景。

貳、美國旅遊禁令的內容及其爭議

川普總統在 2017 年 1 月 27 日、3 月 6 日與 9 月 24 日發布了三個版本的旅遊禁令。以下整理三個旅遊禁令的內容，與其所引發的爭議。

一、三版旅遊禁令的內容

（一）第一版旅遊禁令

1 月 25 日，川普總統在就職五天後，立即簽署兩份有關移民事項的總統命令，其分別是「國土安全與改善移民執法」（Border Security and Immigration Enforcement Improvements）³ 和「提升美國境內公共安全」（Enhancing Public Safety in the Interior of the United States）⁴。第一個命令不僅授權政府在美國南方邊境建立物理上的障礙物，並且僱用更多邊境巡邏員；第二個命令則是不核發聯邦基金給不與聯邦移民官員合作，以及給予非法移民庇護的城市與鄉鎮（Fullerton, 2017: 328）。在美國各界質疑此兩個總統命令，文字過於模糊且欠缺有關命令效果的細節說明時，川普政府在 1 月 27 日簽署第一版旅遊禁令。此禁令以 2001 年 9 月 11 日恐怖攻擊事件為例，認為一些國家的危險情況將增加恐怖份子使用各種方式進入美國的機會。⁵ 因此，在川普總統簽署後，第一版旅遊禁令立刻暫停來自伊拉克、伊朗、利比亞、索馬利亞、蘇丹、敘利亞與葉門的國民進入美國本土，暫停時間為 90 天。

3 Executive Order 13767, January, 25 2017.

4 Executive Order 13768, January 25, 2017.

5 Executive Order 13769, February 2, 2017, §1.

此外，第一版旅遊禁令也暫停所有難民申請計畫達 120 天，並且暫停受理所有敘利亞難民庇護的申請。該禁令也規定當難民庇護計畫開始受理申請時，政府應該優先審查「申請者在其國家是少數宗教成員」以及「因宗教迫害而申請難民庇護」的案件，特別是涉及宗教迫害的個案。第一版旅遊禁令亦授權兩名內閣官員可在國家利益的考量下，例外地審查個案申請與解除禁令（*ibid.*）。第一版旅遊禁令生效後，美國各處國際機場立即出現了混亂與不安，數千人因此無法進入美國本土，滯留在各國際機場。

（二）第二版旅遊禁令

由於第一版旅遊禁令引發諸多爭議，2017 年 3 月 6 日，川普總統簽署第二版旅遊禁令。⁶ 此旅遊禁令第 2 條第 a 款要求美國國土安全局必須執行一個全球審查計畫，藉以了解外國政府是否提供其國民進入美國時的適當個人資料。在穆斯林國家公民得否進入美國境內的部分，就如第一版旅遊禁令般，第二版旅遊禁令第 2 條第 c 款暫停來自伊朗、利比亞、索馬利亞、蘇丹、敘利亞與葉門的國民進入美國本土，暫停時間為 90 天。和第一版旅遊禁令不同的是，伊拉克已被剔除在禁止國家名單之外。

在難民計畫的部分，第二版旅遊禁令延續第一版旅遊禁令的內容，仍然暫停所有難民申請計畫達 120 天；但不同的是，第二版旅遊禁令並未再特別指名拒絕敘利亞難民的申請。此外，該禁令也未提及優先審查因宗教迫害而提出的難民申請，也未優先審查任何迫害的申請。該禁令聲稱在 2017 財政年內超過 5 萬難民進入美國，將會危害美國利益；因此，將減少原先在歐巴馬總統時代所稱，在 2017 年一年間將接受 11 萬難民申請的數量（Fullerton, 2017: 334）。此外，暫停六國國民進入美國本土的 90 天禁令也非絕對的命令。首先，其不適用於有效旅遊文件的持有者，也不適用於那些已有非移民簽證且已居住於美國者。現居美國境外，但卻持有有效非移民簽證而進入美國本土者亦然。難民申請已被美國政府接受，或是美國政府已給予庇護或是受免於酷刑公約保護者，也排除在 90 天的禁令之外。第二版旅遊禁令另包括酌情解禁計畫，該計

6 Executive Order 13780, March 6, 2017.

畫允許在 90 天禁令期間，個案地解禁來自伊朗、敘利亞、索馬利亞、蘇丹、利比亞和葉門國民進入美國本土的申請，尤其是申請案不在旅遊禁令例外情況的時候（Fullerton, 2017: 334）。

（三）第三版旅遊禁令

9 月 24 日，川普總統發布第三版旅遊禁令。⁷ 第三版旅遊禁令於 2017 年 10 月 18 日生效，禁止來自利比亞、敘利亞、伊朗、葉門、索馬利亞、查德和北韓的國民進入美國；此外，第三版旅遊禁令也禁止部分委內瑞拉政府官員和家人進入美國。美國政府將上述國家放入第三版旅遊禁令的原因是，這些國家在國民身分管理以及資訊交換與風險上，並無良好紀錄。第三版旅遊禁令對名單上的國家產生不同的影響，例如：對查德、利比亞、葉門的國民來說，無人可以取得美國綠卡，也無人可取得旅遊簽證；對伊朗的國民來說，除了具有學生和交換人員身分者外，無人可以取得美國綠卡或是可符合解禁資格進入美國；對來自索馬利亞的國民來說，無人可以取得美國綠卡；對來自北韓和敘利亞的國民來說，其移民申請將全面停止受理。

二、旅遊禁令所引發的爭議與各界回應

川普總統在 2017 年 1 月 27 日、3 月 6 日與 9 月 24 日發布了三個版本的旅遊禁令。自川普第一版旅遊禁令發布生效後，各界對旅遊禁令便有不同的質疑和批評。例如，第一版旅遊禁令於 1 月 27 日發布後，1 月 28 日至 29 日兩日間，美國各地大城市出現了規模不一的抗議，群眾也聚集在主要國際機場，抗議第一版旅遊禁令所帶來的限制。此外，美國各地的律師與翻譯人員自發性地組成義務辯護團，提供法律諮詢給滯留與遭拘禁在機場的外國人士（Bromwich, 2017）。美國政府內部，對第一版旅遊禁令的合法性也出現歧異的聲音，例如：當時美國代理司法部長莎莉·葉慈（Sally Yates）認為此一禁令並不合法，指示從屬律師不需要為第一版旅遊禁令辯護。該指示發布一小時後，川普總統即下令解除葉慈的職位（Blinder and Apuzzo, 2017）。此外，在第一版旅遊禁令發布後，聯合國難民署（United Nations High Commissioner for

7 U.S. Presidential Proclamation 9645, September 24, 2017.

Refugees) 與國際移民組織 (and the International Organization for Migration) 立即發出一份聯合聲明，質疑第一版旅遊禁令優先處理因宗教迫害而提起之難民申請案件，所優待的對象是來自伊拉克與敘利亞的少數基督徒。儘管第一版旅遊禁令隨後也將此一優待，適用於來自緬甸的羅興亞人與來自中非共和國的穆斯林；但這兩個人權組織認為，基於宗教迫害而申請難民之理由，不應該優位於其他基於種族、國籍、特定社會族群成員，或是社會意見而生迫害的難民申請。這兩個人權組織亦認為，給予特定國籍或宗教難民優位待遇已經違反了《難民公約》(Convention Relating to the Status of Refugees) 第 3 條，要求締約國不得因種族、宗教或是國籍而歧視的規定 (The UN Refugee Agency, 2017; Gilbert, 2017)。

此外，知名人權學者亦嚴詞批評旅遊禁令所引發的宗教歧視爭議。例如：美國哈佛法律學院人權中心 (Human Rights Program at Harvard Law School) 教授傑瑞德·紐曼 (Gerald Neuman) 便批評，川普政府所發布的旅遊禁令是穆斯林禁令 (Muslim Ban)。他在 6 月 9 日發文表示，第一版旅遊禁令與第二版旅遊禁令所使用的語言文字足以顯示，旅遊禁令之目的是在敵視穆斯林，例如：榮譽殺人 (honor killings) 一詞 (Neuman, 2017)。第一版旅遊禁令第 10 款第 4 項要求美國國土安全局蒐集並公布「有關基於性別對女性所生暴力行為的數量和類型，包括在美國境內外國人所為的榮譽殺人」，第二版旅遊禁令第 11 條第 4 款仍然保留此一條文。其文提到，美國第四巡迴上訴法院在審理第二版旅遊禁令時，引述了法庭之友的意見，指出榮譽殺人是一種眾所皆知用來詆毀貶抑穆斯林的說法，是一種將其描繪成暴力野蠻的宗教與人民的策略。⁸ 紐曼教授認為，此兩個條文和旅遊禁令所稱國家安全目的，兩者之間並無任何關係，呼籲聯邦最高法院應遵循先前判決如 *Kleindienst v. Mandel* (1972) 和 *Fiallo v. Bell* (1977) 二案所建立的標準，實質審查與移民相關的限制。此兩個判決要求政府在移民事項上所設下的限制，必須基於「表面合法且有善意理由」(facially legitimate and bona fide reason)。此外，紐曼教授也提及，聯邦最高法院大法官安東尼·甘迺迪 (Anthony Kennedy) 和山姆·阿利托

8 有關聯邦第四巡迴上訴法院審理第二版旅遊禁令的討論，可見本文參、二的內容。

(Samuel Alito) 在 2015 年 *Kerry v. Din* 一案的協同意見中，對此標準的進一步解釋：兩位大法官認為，政府的理由必須表面上合法且基於誠信；如果反對者提出證據顯示政府是惡意時，法院必須要審酌其他事實證據以決定政府行為的合憲性。

參、美國各級法院對旅遊禁令的回應

如同前述，川普總統在 2017 年 1 月 27 日、3 月 6 日與 9 月 24 日發布了三個版本的旅遊禁令；這些命令公布生效後，引發不少爭議與訴訟。以下本文分別整理，此三個旅遊禁令的內容與相關司法案件。

一、對第一版旅遊禁令的司法回應

第一版旅遊禁令發布後，許多滯留機場無法進入美國本土者，在義務律師協助下，立即向各地法院提起訴訟，訴狀中紛紛陳述第一版旅遊禁令不合法之處，且要求立即釋放因該禁令而被拘禁者 (Bromwich, 2017)。各地法院立即召開緊急程序受理相關案件 (Fullerton, 2017: 327)。1 月 28 日，紐約布魯克林區的聯邦地區法院，作成第一個暫停生效命令 (Temporary Restraining Order)。該暫停生效命令不允許美國政府在任何情況下，藉由任何形式阻止難民個案申請，並且認為來自七個國家且持有合法移民或非移民文件者，得以進入美國本土。⁹ 此一暫停生效命令出爐後，其他聯邦地區法院也陸續作出細節略異但類似的裁定。

和上述個人名義所提起的訴訟不同，1 月 30 日，位於華盛頓州的西雅圖聯邦地區法院，受理以華盛頓州 (the State of Washington) 為原告針對第一版旅遊禁令提起的訴訟案；不久之後，明尼蘇達州也加入此一訴訟。以兩州為原告所提起的訴訟，控訴第一版旅遊禁令造成其州內居民在就業、教育、商業與家庭關係，以及旅行自由上的權利傷害。兩州也控訴第一版旅遊禁令傷害州內公立大學與其他高等教育機構的運作與任務，以及兩州在稅收與公共基金相關的運作。¹⁰ 2 月 3 日，西雅圖聯邦地區法院的詹姆斯·羅伯特法官 (James

9 Darweesh v. Trump, 17 Civ. 480 (AMD) (E.D.N.Y. January 28, 2017) .

10 State of Washington v. Donald J Trump, No CV 17-00141 (W.D. Wash January 30, 2017).

Robart) 召開程序準備庭，讓美國聯邦政府與兩州的代表律師，分別在法官面前解釋其立場與論點。在準備程序庭結束後，羅伯特法官作成禁止聯邦政府執行旅遊禁令中有爭議部分的裁定，該裁定明確地指出適用範圍及於全美國境內。在此裁定中，羅伯特法官強調在雙方當事人準備且提交實質法律論點前，將維持暫時執行第一版旅遊禁令的現狀。¹¹

在此一裁定作成之後，2月4日，聯邦政府向聯邦第九巡迴上訴法院提交一緊急申請狀(emergency motion)，藉上訴方式欲撤銷羅伯特法官所作出的暫停生效命令。2月7日，聯邦第九巡迴上訴法院審理本案，並直播審理程序。2月9日，由三名聯邦第九巡迴上訴法院法官所組成的法庭，拒絕聯邦政府的上訴與撤銷羅伯特法官命令的請求。¹² 在此一裁定中，三名法官全體一致認為，聯邦政府未能提出充分證據證明其法律論點中的有利之處(the merits of the legal arguments)，也未能充分解釋若該旅遊禁令未能執行時，將造成何種不可回復的傷害，此外：在此一裁定中，審理法庭提出數個與第一版旅遊禁令相關的憲法爭議。例如，就如原告華盛頓州所稱，第一版旅遊禁令拒絕七個國家國民的有效簽證且拒絕其暫時進入美國境內，有違反美國憲法正當法律程序條文規定的疑慮。根據美國憲法正當法律程序的規定，政府不得在無正當法律程序下剝奪人民的生命、自由與財產。這個條文適用於所有人(persons)，不限於美國公民(citizens)。撤銷或拒絕賦予移民資格，本身即是一種權利的剝奪。第一版旅遊禁令在未通知任何受影響者的情況下，即有違反正當法律程序的疑慮。此外，美國《憲法》增修條文第1條有關政教分離原則(establishment clause)的規定，清楚明定國會不得制定有關建立或是限制宗教信仰自由的法律。為符合政教分離的標準，政府必須證明其立法有世俗目的，其立法效果不會促進或是阻礙特定宗教信仰，亦不會加劇政府與宗教之間的牽連。審理法庭認為，第一版旅遊禁令有敵視穆斯林信仰並認為其他宗教優於穆斯林信仰的疑慮，因此可能構成宗教歧視。¹³

11 Washington v. Trump, No. C17-0141JLR (W.D. Wash. February 3, 2017).

12 Washington v. Trump, 847 F.3d 1151, 1161-64 (9th Cir. 2017) (per curiam).

13 Washington v. Trump, 847 F.3d 1151, 1161-64 (9th Cir. 2017) (per curiam).

在該裁定作成後，川普政府並未如外界所預測，立即向聯邦最高法院提出上訴，或者要求聯邦第九巡迴上訴法院全體法官重新考量此一決定。就在此時，一名未參與此一裁定的聯邦第九巡迴上訴法院法官認為，法院全體 29 名法官應重新考量，是否應該在 11 名法官所組成的法庭前，再次討論羅伯特法官所作成裁定的適當性；並主張應以新法庭的裁定，取代先前的裁定。在全體法官表決後，聯邦第九巡迴上訴法院拒絕此一提案，但仍有 5 位法官表示不同意見。雖然其中 1 位法官的不同意見，批評 3 名法官所組成的法庭駁回上訴的決定，但其贊同此 3 名法官捍衛司法免於總統和其執政團隊干預的作法。¹⁴

在聯邦第九巡迴上訴法院作出裁定後，西雅圖聯邦地區法院的羅伯特法官作成另一裁定，要求案件雙方當事人於 3 月 15 日到庭協商實質論點辯論的庭期。就在此時，川普政府對外宣稱，將在最快的時間內發布新版旅遊禁令，該命令將限縮第一版旅遊禁令的範圍。在川普政府尚未發布新版旅遊禁令之前，難民收容計畫重新受理來自敘利亞等國難民的申請，原先旅遊禁令中來自七個國家且持有有效旅行文件者，亦可重新進入美國本土（Fullerton, 2017: 333）。

二、對第二版旅遊禁令的司法回應

第二版旅遊禁令雖將伊拉克國民排除在禁令之外，且保護合法永久居民與尊重所有有效的簽證，也列舉許多可酌情解禁的情況，但其爭議仍引發若干司法訴訟。2017 年 3 月 10 日，國際難民計畫（International Refugee Assistance Project）、中東研究協會（Middle East Studies Association）與一些美國公民在馬里蘭提起訴訟。數個法院再次作成命令暫時地阻止第二版旅遊禁令，例如：夏威夷聯邦法院法官德瑞克·沃森（Derrick Watson）作成一紙適用全美的暫停生效命令，藉以阻止第二版旅遊禁令的施行。¹⁵沃森法官審閱有關第二版旅遊禁令的公開評論後，認為儘管此命令並未提及任何的宗教議題，但仍是針對穆斯林的歧視性法令，違反美國《憲法》增修條文第 1 條政教分離原則禁止歧視任何宗教的規定。¹⁶

14 *State of Washington and State of Minnesota v. Trump, DHS (Amended Order)* (9th Cir 17 March 2017) (Bybee J, dissenting from the denial of reconsideration en banc) 25–26.

15 *Hawaii v. Trump*, 245 F. Supp. 3d 1227 (D. Haw. 2017).

16 *Hawaii v. Trump*, 245 F. Supp. 3d 1227 (D. Haw. 2017).

在此裁定作成的同一天，馬里蘭聯邦法院也發布一暫停生效命令，暫停執行第二版旅行禁令的部分內容。¹⁷ 本案原告主張，第二版旅行命令違反禁止宗教歧視的憲法條款。西奧多·張（Theodore D. Chuang）法官的結論是，原告的提告具有法律與憲法上的論據，但原告並未證明暫停 120 天難民計畫是不合法的。因此，張法官禁止了對六個國家國民入境美國的 90 天禁令，但並未禁止美國政府停止 120 天的海外難民處理計畫。儘管有此一裁定，難民處理計畫仍舊繼續進行，因為先前夏威夷法院已暫停了難民計畫的禁令。¹⁸

在此一裁定作成後，川普政府立刻向聯邦第四巡迴上訴法院與第九巡迴上訴法院提起上訴。聯邦第四巡迴上訴法院認為，第二版旅遊禁令欠缺憲法上的支持論據；聯邦第九巡迴上訴法院則認為，第二版旅遊禁令並無法律上的理由。聯邦第四巡迴上訴法院在 *International Refugee Assistance Project v. Trump* (2017) 一案中認為，第二版旅遊禁令違反美國《憲法》增修條文第 1 條政教分離的規定。¹⁹ 在裁定中，法院討論移民法有關賦予政治部門移民決策權的絕對權力原則（plenary power doctrine）。此原則是美國聯邦最高法院在 19 世紀末期於 *Chae Chan Ping v. United States* 案（又稱中國人排外案）所創設的原則；²⁰ 該原則宣稱美國國會與總統有無限的權力，得以決定外國人是否得通行美國。這也意味著美國國會與總統得以在移民事務上，制定在其他事務上可能被認為違反憲法的法律與政策。因為此一原則，聯邦第四巡迴上訴法院必須審查，當川普總統行使其在移民法上的絕對權力時，是否仍有牴觸美國憲法之虞。對此，聯邦第四巡迴上訴法院認為，雖然國會授予總統可得拒絕外國人入境的權力，但此一權力並非是毫無限制的。法院進一步解釋，川普總統與其執政團隊所發布的第二版旅遊禁令，仍必須通過「表面合法且善意」的標準檢驗（facially legitimate and bona fide standard of review）；與其他憲法上審查標準相比，此一標準相對寬鬆，且普遍適用在移民事務的訴訟上。²¹ 聯邦第四巡迴上

17 *International Refugee Assistance Project v. Trump*, 241 F. Supp. 3d 539 (D. Md. 2017).

18 *International Refugee Assistance Project v. Trump*, 241 F. Supp. 3d 539 (D. Md. 2017).

19 *International Refugee Assistance Project v. Trump*, 857 F. 3d 554 (4th Cir. 2017).

20 *Chae Chan Ping v. United States*, 130 U.S. 581 (1889).

21 Int'l, 857 F.3d at 588-92.

訴法院認為第二版旅遊禁令並未通過此標準，因為其並非出自於誠信（good faith）。法院認為，儘管川普總統與其執政團隊宣稱是在國家安全的考量下制定第二版旅遊禁令，但法院引用川普總統的公開發言做為其動機的證據；證據顯示，川普所領導的政府是在宗教歧視的動機下，制定此一針對穆斯林的禁令。²²

此外，聯邦第九巡迴上訴法院也在 *Hawaii v. Trump*（2017）一案中基於不同理由，支持暫停執行第二版旅遊禁令。²³ 法院認為，雖然川普政府引用美國《移民與國籍法》（*Immigration and Nationality Act*）8 U.S.C. § 1182（f）條款，聲稱此一條款賦予其執行旅遊禁令的權力；但是，此一條款必須和同法 8 U.S.C. § 1152（a）（1）（A）條款共同解釋。該條款規定，沒有人得因其種族、性別、國籍、出生地或居住地之故，在移民簽證的簽發上受到優惠或是歧視的待遇。²⁴ 因此，聯邦第九巡迴上訴法院認為此一禁止歧視條款，應當適用在總統行使權力暫停外國人入境美國的事項上。該法院認為，川普總統未能提出充分證據，證明被禁止進入美國境內的外國人，有危害美國安全的疑慮；此外，總統發布旅遊禁令的行為已逾越國會根據《移民與國籍法》8 U.S.C. § 1182（f）條款所賦予的權力。²⁵ 法院也發現其他證據顯示，此一禁令有歧視之動機。²⁶ 因此，法院支持暫停執行旅遊禁令的裁定。

在聯邦第四巡迴上訴法院與第九巡迴上訴法院作出決定後，川普政府立即向美國聯邦最高法院提起上訴。聯邦最高法院合併第四巡迴上訴法院與第九巡迴上訴法院的案件，並作成移審令（*certiorari*）。此外，法院指示案件兩造準備以下四個實質論點：（1）有關第二版旅遊禁令第 2 條第 c 款禁止外國人暫時禁入美國的爭議，是否已具爭訟性（*justiciable*）；（2）第二版旅遊禁令第 2 條第 c 款，是否違反美國《憲法》增修條文第 1 條政教分離原則；（3）受旅遊禁令影響的個人所造成的損害，是否過於廣泛；（4）針對第 2 條第 c 款所提起的

22 Int'l, 857 F.3d at 588-92.

23 *Hawaii v. Trump*, 859 F.3d 741 (9th Cir. 2017) (per curiam).

24 *Hawaii*, 859 F.3d at 776-79

25 *Hawaii*, 859 F.3d at 755.

26 *Hawaii*, 859 F.3d at 756.

訴訟，是否在 2017 年 6 月 14 日時已達實質審查的狀態（became moot）。在美國聯邦最高法院能完全審理實體爭點前，法院要審理的是第二版旅遊禁令是否能施行的問題。²⁷ 此外，聯邦最高法院也決定，將於 2017 年 10 月 10 日舉行實體論點的口頭辯論程序。

在施行問題上，聯邦最高法院限縮先前暫停執行旅遊禁令的裁定範圍。法院認為，第二版旅遊禁令得以適用在和美國國民或機構欠缺真實關係（bona fide relationship）的外國人士。²⁸ 也就是說，倘若被禁止進入美國本土的六個國家國民可證明其與美國國民或機構有真實關係時，即不受旅遊禁令的限制。雖然聯邦最高法院在此一決定中，試圖建立一些可以辨識是否建立真實關係的指導原則，但此一標準仍然引發許多爭議（Somin, 2017）。

在聯邦最高法院作成上述決定後，聯邦政府公告有關親密家族關係的範圍。此範圍包括「父母、配偶父母、配偶、未婚夫（妻）、小孩、成人兒女、女婿、媳婦、兄弟姊妹」，但排除「祖父母、孫輩、伯叔舅、姑嫂姨、姪子女、外甥子女」等關係。聯邦政府對親密家族關係的狹隘定義，隨即遭到訴訟上的挑戰。7 月 13 日，夏威夷聯邦地區法院作成裁定，此裁定認為聯邦政府有關家族關係的狹隘標準，違反了最高法院在 6 月 24 日作成的決定。法院認為，聯邦最高法院是用列舉方式說明親密家族關係的情況，並非窮盡所有的家族關係。聯邦最高法院的標準是，此一外國人是否和美國有必要聯繫或是連結關係（requisite “connection” or “tie” to this country）。聯邦政府所列出的關係顯示其未仔細閱讀聯邦最高法院的決定，是用一種任意揀選且狹隘認定的標準，來考量家族關係。因此，法院認為聯邦政府的標準已經背離聯邦最高法院的原意；在此情況下，第二版旅遊禁令仍不得執行。²⁹ 之後，聯邦政府立即向聯邦最高法院請求緊急審理夏威夷聯邦地院的決定。7 月 19 日，聯邦最高法院駁回聯邦政府的請求。就在川普總統發布第三版旅遊禁令後，聯邦最高法院決定取消原訂於 10 月 10 日召開，有關第二版旅遊禁令實體爭點的口頭辯論程

27 Trump v. International Refugee Assistant Program, 137 S. Ct. 2080, 2088 (2017).

28 Trump v. International Refugee Assistant Program, 137 S. Ct. at 2089.

29 Hawaii v. Trump, 2017 WL 2989048, July 13, 2017.

序 (Shear, Nixon and Liptak, 2017)。在第三版旅遊禁令於 10 月 18 日生效前，美國聯邦最高法院亦撤銷了聯邦第四巡迴上訴法院先前對第二版旅遊禁令，所作成的暫停生效命令。³⁰

三、對第三版旅遊禁令的司法回應

如同前兩版旅遊禁令一樣，第三版旅遊禁令發布生效後，也引發了若干訴訟。例如，10 月 18 日第三版旅遊禁令生效後，夏威夷聯邦地區法院法官德瑞克·沃森再度審理相關爭議。³¹ 沃森法官認為，第三版旅遊禁令忽視了先前聯邦第九巡迴上訴法院，對第二版旅遊禁令所作成的決定。如同第二版旅遊禁令一樣，儘管第三版旅遊禁令增加兩個非穆斯林國家，但仍存在著先前其他版本旅遊禁令的問題，明顯地符合川普總統欲將穆斯林排除在美國之外的想法。因此沃森法官認為，第三版旅遊禁令仍是一個基於國籍歧視的命令，也為此仍作成暫時執行第三版旅遊禁令的裁定。一天後，位於馬里蘭的聯邦地區法院西奧多·張法官也再度作成類似的決定：張法官在其裁定中提到，川普總統在社群媒體的發言，使其相信第三版旅遊禁令如同前兩版旅遊禁令一般，是一個針對穆斯林且違反美國憲法的禁令；張法官認為在欠缺暫停生效命令的情況下，已經遭受到不可回復的傷害，因此在衡量各方利益的情況下，仍有作成暫停生效命令的必要。³²

美國聯邦政府在兩個聯邦地區法院法官作成決定後，立即向所屬聯邦巡迴上訴法院提起上訴。川普政府再次向聯邦最高法院請求決定可否在本案實體審理前，施行第三版旅遊禁令。12 月 4 日，聯邦最高法院作出決定，法院認為總統有絕對權力決定是否禁止與限制外國人進入美國。因此，在本案實體爭點審理前，第三版旅遊禁令仍可實行 (Liptak, 2017)。

12 月 22 日，聯邦第九巡迴上訴法院再次作成禁止施行第三版旅遊禁令的決定，但此決定要等到聯邦最高法院對第三版旅遊禁令作成實體判決後，才得以生效。聯邦第九巡迴上訴法院在裁定中認為，川普總統在第三版旅遊禁令中

30 Trump et al. v. International Refugee Assistance et al, 16-1436, October 10, 2017.

31 State of Hawaii v. Donald Trump, 1:17-cv-00050-DKW-KSC, October 17, 2017.

32 International Refugee Assistance Program et al. v Trump, 1:17-cv-02969-TDC, October 17, 2017.

已經超過其所賦予的權力，法院也同時指出第三版旅遊禁令也牴觸《移民與國籍法》禁止基於國籍歧視的規定，川普政府也未能提供充分證據證明這些國家的國民進入美國時，會造成美國利益何種傷害。³³ 此外，第四巡迴上訴法院也於 2018 年 2 月 15 日作成類似的決定，禁止第三版旅遊禁令的施行。³⁴

有關聯邦最高法院何時審理第三版旅遊禁令實體爭點審理的時程問題，2018 年 1 月 19 日，聯邦最高法院決定於同年 4 月 25 日召開口頭辯論程序，審查第三版旅遊禁令的相關實體爭點（*de Vogue*, 2018）。聯邦最高法院要求兩造回答以下四個問題：（1）法院是否已經可以審查第三版實體爭點；（2）第三版旅遊禁令是否屬於總統在移民事項的權力範圍；（3）聯邦地區法院暫時執行第三版旅遊禁令的決定是否過於廣泛；（4）第三版旅遊禁令是否違反美國政教分離原則。³⁵

在 4 月 25 日聯邦最高法院舉行完有關第三版旅遊禁令的口頭辯論庭後，6 月 25 日，聯邦最高法院作成最後判決。在這號舉世矚目的判決中，聯邦最高法院以 5 比 4 之票數，認為第三版旅遊禁令並未違憲。首席大法官約翰·羅伯茲（John Roberts）主筆本號判決的多數意見書；大法官安東尼·甘迺迪（Anthony Kennedy）和大法官克拉倫斯·湯瑪斯（Clarence Thomas）則出具兩份協同意見書；大法官史蒂芬·布萊爾（Stephen Breyer）連同艾雷娜·卡根（Elena Kagan），以及大法官索尼雅·索托馬約爾（Sonia Maria Sotomayor）連同露西·金斯堡（Ruth Bader Ginsburg）亦出具兩份不同意見書。³⁶ 羅伯茲大法官在多數意見書中，認為第三版旅遊禁令並未逾越美國《移民與國籍法》8 U.S.C. § 1182 (f) 條款所賦予總統的權力；此外，第三版旅遊禁令也沒有違反美國《憲法》增修條文第 1 條政教分離原則。

在第三版旅遊禁令是否違反《移民與國籍法》相關條文的爭議上，羅伯茲大法官認為就法律文字而言，該條款清楚地賦予總統可限制外國人進入美國本

33 *State of Hawaii et al v Trump*, D.C. No. 1:17-cv-00050-DKW-KSC, December 22, 2017.

34 *International Refugee Assistance Program et. al v Trump*, 17-2231, February 15, 2018.

35 *Trump et al. v. Hawaii et al.* 17-965, January 19, 2018; Amy Howe, Justices to review travel ban challenge, SCOTUSblog, January 19, 2018.

36 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ____ (2018).

土境內的權力。³⁷ 根據《移民與國籍法》U.S.C. § 1182 (f) 條款的規定，若總統「發現」(find) 該等外國人入境有危害美國利益的情況時，其有權限制或禁止其入境。羅伯茲大法官所主筆的多數意見書認為，此一法律文字已傳達對總統在外交政策與國家安全領域權力上的謙讓。³⁸ 多數意見也強調，此一條款僅提到總統發現國家利益的損害與否，並未要求總統解釋其發現，並提供足夠細節資料以利司法審查。³⁹ 對此，多數意見認為川普政府已對旅遊禁令的目的提供足夠的解釋。此外，儘管原告認為國會已經制定特定的法律措施，處理特定國家未能提供適當資訊時的情況，但多數意見認為這些法律措施並未限制《移民與國籍法》賦予總統採取其他措施的權力，如果總統認為有必要採取其他措施時。⁴⁰ 此外，多數意見也認為，第三版旅遊命令並未違反《移民與國籍法》8 U.S.C. § 1152 (a) (1) (A) 條款的規定；該條款明定沒有人得因其種族、性別、國籍、出生地或居住地之故，在移民簽證簽發上受到特別優惠或是歧視的待遇。多數意見強調，§ 1152 (a) (1) (A) 條款禁止歧視的規定僅適用在簽證的核發事項上，其與入境准許與否的決定無關。在《移民與國籍法》的規定中，簽證核發事項與入境准許與否是不同的程序階段，適用不同的法律規定與標準。多數意見援引過去的歷史案例為例，如 1979 年卡特總統和 1986 年雷根總統，都曾發布根據國籍限制外國人入境的總統命令。⁴¹

在第三版旅遊禁令是否違反美國《憲法》增修條文第 1 條政教分離原則的爭議上，多數意見認為旅遊禁令涉及到國家安全、移民與外交等領域，傳統上這些領域多留待政治部門決定。因此，本案需要用不同的標準來審查。⁴² 多數意見引用 1972 年 *Kleindienst v Mandel* 一案，認為法院需用「表面合法且善意」的標準檢視旅遊禁令。法院認為司法謙讓是重要的，其目的是給予總統彈性空間，藉以回應變化迅速的國家安全情勢。但是，法院也強調其使用中度審查標準 (rational basis review) 審查旅遊禁令的文字意涵。在適用中度審查

37 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ___ (2018).

38 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ___ (2018), page 11.

39 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ___ (2018), page 12-13.

40 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ___ (2018), page 15-16.

41 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ___ (2018).

42 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ___ (2018), page 24-25.

標準後，多數意見認為第三版旅遊禁令並未違憲。⁴³ 多數意見認為，第三版旅遊禁令有其合法之目的，也有足夠的證據證明有必要羅列相關國家於禁止入境美國的名單上。多數意見認為，第三版旅遊禁令移除三個以穆斯林為主的國家（伊朗、蘇丹和查德），保留非移民類的永久居民與難民申請，以及加入豁免計畫等措施，此足以證明其通過表面合法目的之檢驗。儘管原告與不同意見書高度懷疑旅遊禁令的有效性與智慧（effectiveness and wisdom），但多數意見認為在外交與國家安全領域上，法院無法取代行政部門的判斷。⁴⁴ 最後，多數意見認為，索托馬約爾大法官在不同意見書上將旅遊禁令與 *Korematsu v. United States* 一案相比，是不適當的比較方式。多數意見也認為，*Korematsu v. United States* 一案中以種族為根據，強迫美國公民移居至集中營，是駭人且逾越總統權力的政策，這與表面中立僅拒絕外國人入境的政策不同。⁴⁵ 因此，多數意見也一併推翻 *Korematsu v. United States* 一案的效力。⁴⁶

肆、評析美國聯邦最高法院的旅遊禁令判決：司法謙讓的展現

從上述相關司法判決中，可以看出在旅遊禁令是否違憲的爭議上，美國司法部門內部存在著巨大差異的立場和意見。相較於聯邦最高法院，大多數的聯邦下級法院認為，旅遊禁令違反美國《憲法》增修條文第 1 條政教分離原則且有宗教歧視之問題。但在聯邦最高法院的多數意見書上，一一駁斥了大多數聯邦下級法院法官的看法。就如多數意見所強調的，在外交與國家安全事務上，法院應該保持「司法謙讓」（judicial deference）的立場，尊重憲法賦予總統的權力。從參與多數意見的大法官背景來看，多數意見支持旅遊禁令合憲的決定，並不令人感到意外，除了立場一向被認為是保守派的羅伯茲大法官外，參與此份意見書的其他四位大法官，如甘迺迪大法官、湯瑪斯大法官、阿利托大法官和尼爾·戈薩奇（Neil Gorsuch）大法官，也被歸類在保守派的陣營中。除可從多數意見大法官的背景理解法院採取司法謙讓的立場外，我們也可從聯

43 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ____ (2018), page 32.

44 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ____ (2018), page 35.

45 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ____ (2018), page 38.

46 *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. ____ (2018), page 38.

邦最高法院過去在相關移民事務的判決中，理解其採取此一立場的背景與理由。

長久以來，在諸多有關移民事務的判決，特別是涉及到外國人入境與驅逐的事項上，美國聯邦最高法院向來高度尊重政治部門的政策決定。例如，法院在早期案件 *The Chinese Exclusion Case* 一案建立絕對權力原則（plenary power doctrine）。⁴⁷ 美國聯邦最高法院在此案中，承認移民事項和主權及國家防禦之間存有高度關聯性，此也是專屬於聯邦政府的權力；因此，聯邦最高法院須高度尊重國會和總統在移民政策上的決定。因為此一原則，法院認為國會在移民事務上擁有具體的權利，且移民事務並非其審查的客體。依據此一原則，法院無權批評政治部門在移民事務上的決定。⁴⁸ 之後，法院在 *Ekiu v. United States* 一案中，肯認移民事務是總統與國會共享的權力範圍。⁴⁹ 法院更在 *Knauff v. Shaughnessy* 一案中，首次肯認總統擁有主管移民事務的行政高權，並認為驅逐外國人是一國主權的展現；此一權力不僅是來自國會的授權，更是來自於總統管理外國事務的行政高權。⁵⁰

在有關國家安全的案件上，法院對於政治部門決定的高度尊重更是展現得一覽無遺，例如：1993年，因國家安全理由，當時美國政府在公海上禁止大量遭到迫害及貧困的海地人民，進入美國領海範圍。但法院在 *Sale v. Haitian Centers Council, Inc.* 一案中，卻強調總統在相關國家事務上，有外交與軍事的特殊責任，法院應尊重其所為之判斷。⁵¹ 此外，在 *Harisiades v. Shaughnessy* 一案中，該案涉及到美國政府有意驅逐與共產黨有關聯的合法永久居民，法院在此案中認為，任何針對外國人的政策皆與國際外交關係的施展、發動戰爭權力，以及共和政體的維繫等因素交織在一起，憲法有意將這些事務付託給政治部門，並相當程度免於司法調查與干涉。⁵² 法院在 *Kleindienst v. Mandel* 一案

47 Chae Chin Ping v. United States (*The Chinese Exclusion Case*), 130 U.S. 581, 609 (1889). See generally Chin, Ping and Tin (2005); Aleinikoff et al. (2016: 185-188).

48 Harisiades v. Shaughnessy, 342 U. S. 580, 588-589 (1952); Fiallo v. Bell, 430 U. S. 787, 792 (1977).

49 Ekiu v. United States, 142 U.S. 651 (1892).

50 Knauff v. Shaughnessy, 338 U.S. 537, 542 (1950).

51 Sale v. Haitian Centers Council, Inc., 509 U.S. 155, 188 (1993).

52 Harisiades v. Shaughnessy, 342 U.S. 580, 586-89 (1952).

中，認為當驅逐外國人的行政決定是奠基在表面合法且善意的理由時，法院應該尊重行政機關的裁量權。⁵³

從上述諸多判決中，不難看出美國聯邦最高法院在移民事務上對政治部門的高度尊重立場。此一司法謙讓的態度，也展現在美國旅遊禁令的判決上。就如主筆大法官羅伯茲所言，在有關外國人出入境事務上，司法謙讓是重要的。其目的是給予總統彈性空間，藉以回應變化萬千的國家安全情勢。在此立場下，法院僅使用中度審查標準來審查旅遊禁令是否違憲的爭議。而此一判決作出後，無疑地再度強化與鞏固總統在移民事務上的行政高權。⁵⁴

儘管美國聯邦最高法院在移民事務上高度尊重政治部門的決定與判斷，但這也不代表相關決定與判斷可完全逸脫於司法審查。⁵⁵ 在一些案件中，美國聯邦最高法院承認在美國境內的外國人，當其受到拘留或驅逐出境處分時，應受到正當法律程序的保護，包括給予其聽證程序與司法救濟的機會。⁵⁶ 例如，法

53 Kleindienst v. Mandel, 408 U.S. 753 (1972).

54 本文認為旅遊禁令判決與一元行政權 (unitary executive) 的理論並無關連。一元行政權理論是用來解釋美國總統行政權的強度與範圍，有所謂「弱一元行政權」(weak theory of unitary executive) 與「強一元行政權」(strong theory of unitary executive) 的爭議。但兩者所爭執者為是否限制國會干預總統行政權與介入行政部門之間的決策過程，總統管理行政部門的權限範圍等 (包括免除公務人員職務的權力、管理下級行政機關的裁量權與設立獨立機關的權限大小等議題)。見 Fisher (2010)、Tushnet (2010)。但此等理論與本文所討論的議題並無關聯，本文的議題並不涉及到總統行政權的權限範圍以及是否加諸國會監督等限制。本文認為，美國聯邦最高法院在諸多案件中肯認總統在移民事務上享有相當廣泛的裁量權力；因此，在旅遊禁令判決反映出的是其對總統決定與作為的高度尊重，此一尊重的結果無疑地將鞏固總統在移民事務上的行政高權。

55 儘管法院在移民事務上的審查傾向於尊重政治部門的決定，但此也不意味著法院不得審查其決定。就如第四巡迴上訴法院在審查第二版旅遊禁令時所指出，針對移民事項所設的限制仍必須通過表面合法且善意的標準檢驗。也就是說，此一禁令只要表面上是合法且具善意的，即是有效。

56 美國聯邦最高法院強調，如同本國人民一樣，外國人在拘留和驅逐出境程序也享有正當法律程序的保障。此點，與我國大法官在釋字第 708 號解釋與第 710 號解釋的立場相同。大法官釋字第 708 號解釋宣告《入出國及移民法》第 38 條第 1 項違反中華民國憲法第 8 條人身自由保障的規定。在本號解釋中，大法官承認外國人應如同本國公民一般，享有人身自由與正當程序之保障。系爭條文違憲的理由在於該條文並未明確規定外國人於移民收容中心的居留時間，也沒有給予收容處相對應的司法救濟程序。在釋字第 710 號解釋中，大法官也宣告《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 18 條第 1 項違反中華民國憲法第 10 條遷徙自由之規定。其理由是系爭條文容許主管機關在沒有正當法律程序的情況下強制將大陸地區人民驅逐出境。此外，同條第 2 項違反中華民國憲法第 8 條人身自由規定。理由是該條有關驅逐出境前暫時收容規定文字過於模糊，沒有具體規定收容的期間，違反法律明確性原則。此外，該條文也未針對暫時收容處分提供有效的司法救濟程序。詳細的解釋內容，可參見大法官釋字第 708 號與釋字第 710 號解釋。在有關外國人拘留與驅逐出境的議題上，美國聯邦最高法院和我國大法官解釋有相同或類似的見解，兩個法院

院在 *Galvan v. Press* 一案中強調，移民機關在執行相關政策時，必須落實正當法律程序的保障。⁵⁷ 此外，法院在 *Zadvydas v. Davis* 一案中拒絕引用絕對權力原則，要求國會必須明訂合理的拘留時間，不得無限制地拘留被拘留者。⁵⁸

美國聯邦最高法院作出旅遊禁令判決後，也引發諸多的批評。例如，美國公民自由聯盟（American Civil Liberties Union）認為，旅遊禁令判決忽略了川普總統刻意歧視伊斯蘭教群體的政治意圖，此判決給予總統與其主管移民事務的行政部門，得恣意歧視特定宗教背景者的機會和空間（Ebbs, 2018）。此外，此一判決另一個受到批評之處是，在旅遊禁令判決中，美國聯邦最高法院忽視國際人權公約的相關規定。美國是《公民政治國際權利公約》（the International Covenant on Civil and Political Rights）與《消除一切種族歧視國際權利公約》（the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）的會員國，兩個公約都禁止會員國基於宗教與國籍的歧視；但法院與不同意見書都未論述到美國政府在國際人權法上的法律義務，也未深入論述旅遊禁令是否違反兩號公約禁止宗教與國籍的歧視條款（Cohn, 2018）。

伍、結論

川普總統就職後，在保護美國國土安全的說法下，接連在 2017 年 1 月 27 日、3 月 6 日與 9 月 24 日公布三個版本的旅遊禁令。此三號禁令公布後，也引發相關的司法訴訟。6 月 25 日，美國聯邦最高法院已針對第三版旅遊禁令作成最後判決；此一判決認為第三版旅遊禁令並未違反美國《移民與國籍法》的相關規定，也沒有違反美國《憲法》增修條文第 1 條的政教分離原則。在美國，旅遊禁令所引發的爭議與相關司法判決並非是一個獨立的移民議題。自川普總統在 2017 年 1 月就職後，其政府便實行了一連串緊縮的移民政策；除了頒布不同版本的旅遊禁令外，川普政府也強化了若干移民措施。例如，在 2017 年一年間，將數萬名遭逮捕的外國人驅逐於美國境外，且提高合法移民入境的標準（U. S. Immigration and Customs Enforcement, 2017）；此外，

在審查標準與論理上也有進一步可以對照與比擬的討論空間。

57 *Galvan v. Press*, 347 US 522 (1954).

58 *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 695-96 (2001).

也減少允許難民入境的申請 (Torbat, 2017)。最受人爭議的是，在 2017 年 9 月間，川普政府宣布將終止歐巴馬總統時期所簽定之「延緩遣送童年入境計畫」(Deferred Action for Childhood Arrivals, 簡稱 DACA) (Kopan, 2017a)，以及對數個國家實行的「暫時保護地位」(Temporary Protected Status) (Kopan, 2017b)。

川普政府所實行的緊縮移民政策，除引發許多侵害人權的爭議外，也造成政府部門間的緊張對立關係。例如，為落實美國移民海關部門的政策，川普政府以不核發聯邦基金為辦法，懲處不與聯邦移民官員合作以及給予非法移民庇護的城市與鄉鎮，但卻有許多州與鄉鎮政府制定庇護政策，禁止其官員服從聯邦政策或是其官員合作。例如，加州政府在 2017 年，即制定法律禁止其轄下地方政府與聯邦移民海關部門合作 (Pierce et al, 2018: 14)。此外，川普的移民政策也遭到國會的消極抵制。例如，儘管共和黨掌握國會多數席次，但國會迄今仍未通過任何有關移民法的修正案。川普政府所擬定且需要國會同意的新移民措施，如多元簽證樂透 (Diversity Visa Lottery) 與減少以家庭為基礎的移民申請，以及川普政府力推的美國移民改革促進就業法案 (*Reforming American Immigration for Strong Employment Act*, 簡稱 *RAISE Act*)，都未獲得國會積極回應 (Pierce et al, 2018: 14)。

川普政府所實行的緊縮移民政策，除引發許多侵害人權的爭議外，也造成政府部門間以及司法部門內部的緊張對立關係。聯邦最高法院有關旅遊禁令的判決，無疑地為川普政府緊縮的移民政策提供一個有利的司法論據。儘管旅遊禁令再度加劇聯邦最高法院保守與自由陣營的分裂，但可預期的是，在保守陣營的主導下，未來任何針對川普政府移民政策與法規的司法訴訟，將面臨更大的挑戰。

參考書目

- 黃丞儀。2017。〈【川普風暴】暴君恐懼中的總統命令〉。《新新聞》2017年2月9日。
<https://www.new7.com.tw/SNewsView.aspx?Key=AIT&i=TXT201702081748123M5&p=2>
- Aleinikoff, Thomas et al. 2016. *Immigration and Citizenship: Process and Policy*. West Academic Publishing.

- Blinder, Alan and Matt Apuzzo. 2017. "Trump's Talk About Muslims Led Acting Attorney General to Defy Ban." *New York Times* 31 January 2017.
- Bromwich, Jonah Engel. 2017. "Lawyers Mobilize at Nation's Airports After Trump's Order." *New York Times* 29 January 2017.
- Chin, Gabriel J., Chae Chan Ping and Fong Yue Tin. 2005. "The Origins of Plenary Power." In *Immigration Stories 7*, edited by David A. Martin and Peter H. Schuck. Foundation Press.
- Cohn, Marjorie. 2018. "In Upholding Muslim Ban, the Supreme Court Ignored International Law." Truthout.org 1 July 2018. <https://truthout.org/articles/in-upholding-muslim-ban-the-supreme-court-ignored-international-law/>
- de Vogue, Ariane. 2018. "Supreme Court to Hear Travel Ban 3.0 Challenge in April." *CNN Politics* 19 January 2018. <https://www.cnn.com/2018/01/19/politics/travel-ban-3-0-supreme-court/index.html>
- Ebbs, Stephanie. 2018. "ACLU Calls Travel Ban Decision A 'Great Failure,' Muslim Groups Decry Ruling." *ABC News* 26 June 2018. <https://abcnews.go.com/Politics/aclu-calls-travel-ban-decision-great-failure-muslim/story?id=56171160>
- Fisher, Louis. 2010. "The Unitary Executive and Inherent Executive Power." *Journal of Constitutional Law* 12, 2: 569–591.
- Fullerton, Maryellen. 2017. "Trump, Turmoil, and Terrorism: The US Immigration and Refugee Ban." *International Journal of Refugee Law* 29, 2: 327–338.
- Gilbert, Geoff. 2017. "President Trump's Executive Order: Denying Protection on Holocaust Memorial Day." *International Journal of Refugee Law* 29, 2: 323–326.
- Kopan, Tal. 2017a. "A Storm is Brewing for DACA this September." *CNN* 7 August 2017. <https://edition.cnn.com/2017/08/07/politics/daca-coming-storm/index.html>
- _____. 2017b. "The Next DACA? Trump Administration Turns To Another Class Of Immigrants." *CNN* 11 September 2017. <https://edition.cnn.com/2017/09/11/politics/next-daca-tps-temporary-protected-status/index.html>
- Liptak, Adam. 2017. "Supreme Court Allows Trump Travel Ban to Take Effect." *New York Times* 4 December 2017. <https://www.nytimes.com/2017/12/04/us/politics/trump-travel-ban-supreme-court.html>
- Neuman, Gerald. 2017. "Neither Facially Legitimate Nor Bona Fide—Why the Very Text of the Travel Ban Shows It's Unconstitutional." Just Security.org 9 June 2017. <https://www.justsecurity.org/41953/faceially-legitimate-bona-fide-why-unconstitutional-travel-ban/>
- Pierce, Sarah, Jessica Bolter and Andrew Selee. 2018. *U. S. Immigration Policy under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Shear, Michael D., Ron Nixon and Adam Liptak. 2017. "Supreme Court Cancels Hearing on Previous Trump Travel Ban." *New York Times* 25 September 2017. <https://www.nytimes.com/2017/09/25/us/politics/supreme-court-cancels-hearing-on-trump-travel-ban.html>

- com/2017/09/25/us/politics/trump-travel-ban-supreme-court.html
- Somin, Ilya. 2017. "Supreme Court Issues Mixed Ruling on Trump's Travel Ban." *The Washington Post* 26 June 2017.
- Torbati, Yeganeh. 2017. "Trump Lifts Refugee Ban, but Admissions Still Plummet, Data Shows." *Reuters* 8 December 2017. <https://www.reuters.com/article/us-trump-effect-refugees/trump-lifts-refugee-ban-but-admissions-still-plummet-data-shows-idUSKBN1E21CR>
- Tushnet, Mark. 2010. "A Political Perspective on the Theory of Unitary Executive." *Journal of Constitutional Law* 12, 2: 313–329.
- UN Refugee Agency. 2017. "Joint IOM–UNHCR Statement on President Trump's Refugee Order." <http://www.unhcr.org/uk/news/press/2017/1/588bc4e34/joint-iom-unhcrstatement-president-trumps-refugee-order.html>
- U. S. Immigration and Customs Enforcement. 2017. "Fiscal Year 2017 ICE Enforcement and Removal Operations Report." <https://www.ice.gov/removal-statistics/2017>

An Analysis of Trump's Travel Bans and Related Judicial Decisions

Yi-Li Lee

Assistant Professor, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University

Abstract

President Donald Trump of the United States issued three controversial travel bans after his inauguration on January 20, 2017. The most controversial of the three travel bans restricted entry to the U.S. for citizens of several Muslim-majority countries. Those travel bans became the subjects of legal challenges, one after another, in the federal courts of the United States. On June 25, 2018, the Supreme Court of the United States made a final decision to uphold the third travel ban. The Court decided the third travel ban neither violated the Immigration and Nationality Act of the United States, nor violated the Establishment Clause of the First Amendment. This paper argues that this decision shows that the Court respects the decisions of the executive branch regarding the entry and expulsion of foreigners. The judicial deference, shown in this decision, also inevitably strengthens the President's power over immigration issues.

Keywords

travel ban, judicial review, rational basis review, judicial deference, immigration
