

總法律顧問辦公室 (OFFICE OF THE
GENERAL COUNSEL)
運作管理處 (Division of Operations
Management)

OM 11-62備忘錄

2011年6月7日

收件人: 所有區域主管、負責官員以及駐地官員

發件人: Richard A. Siegel, 副總法律顧問

主題: 解決NLRB訴訟中出現的移民身份問題的最新流程

本備忘錄簡要地介紹了移民身份問題，是有關如何在NLRB調查以及訴訟過程中解決此類問題的最新資料。NLRA保護屬於法案管轄範圍的所有員工，無論其移民身份如何¹。儘管如此，移民身份問題有可能影響救濟措施，並偶爾為法案的執行造成實際困難。作為GC 02-06備忘錄的補充，本備忘錄提供了在NLRB案件處理過程中出現移民身份問題時如何繼續工作的進一步指導，並指出有權為委員會訴訟過程中受歧視人或目擊者提供移民救濟措施以及其它援助的移民機構。當出現需要從此類移民機構獲得幫助的問題時，各區域應聯係運作管理處的DAGC Peter Sung Ohr，具體如下文詳述。

A. 背景

1. 移民機構

自國土安全部 (Department of Homeland Security, DHS) 於2002年組建以來，其就移民問題的主要職責已被分配給DHS下設的三個機構：

- 美國公民及移民服務局 (United States Citizenship and Immigration Services, “USCIS”) 負責裁定移民福利，比如簽證；
- 移民和海關執法局 (Immigration and Customs Enforcement, “ICE”) 調查移民違法行為並執行相關法律，包括向司法部 (Department of Justice) 的移民法官提起驅逐行動訴訟；
- 海關與邊境巡邏局 (Customs and Border Patrol, “CBP”) 負責在邊境以及入境點的安全。

在法律允許的範圍內，USCIS、ICE和CBP有權在其各自管轄範圍內的各個具體案件中決定是否、何時以及如何執法。請查看Reno對American-Arab Anti-Discrimination Comm., 525 U. S. 471, 483-87 (1999)。在行使其權力的過程中，移民機構將考慮 “【個人】

¹ Sure-Tan, Inc. 對NLRB, 467 U. S. 883 (1984); 請查看Hoffman Plastic Compounds, Inc. 對NLRB, 535 U. S. 137, 152 (2002) (明確重申這一原則，但限制救濟措施以避免與移民法之間存在衝突)。

在當前或過去與... 執法機構做出的配合，比如美國檢察官（U.S. Attorneys）、勞工部（Department of Labor）或國家勞工關係委員會（National Labor Relations Board）等”。備忘錄“行使檢控自由裁量權”，移民歸化局局長（Commissioner of Immigration and Naturalization Services）Doris Meissner，第8頁（2000年11月17日）；還請查看備忘錄“民事移民執法：逮捕、拘留和驅逐外國人的優先事項”，移民和海關執法局副局長John Morton，第4頁（2010年6月30日）；OM 97-11備忘錄“移民歸化局（INS）與美國司法部之間的關係”（1997年2月14日）。

2. 移民身份

非公民²有可能持有兩類合法簽證的其中一類簽證：

- **移民簽證**給予“合法永久居民（Lawful Permanent Resident）”的身份，通俗地稱為“綠卡”。合法永久居民通常具備工作授權。該身份不會過期，但可在多種情況下被終止，包括某些刑事定罪。
- **非移民簽證**是臨時性的，將在具體指定期限后過期。存在多種非移民簽證，往往在《移民和國籍法》（Immigration and Nationality Act, INA）法定小節中命名。《移民和國籍法》設立了每類具體簽證。INA, Pub. L. 82-414（經修正）；請查看《美國法典》（U.S.C.）第8篇第1101節及后條款。比如，“H-2B簽證”是指INA第101(a)(15)(H)(ii)(b)節規定的臨時工人簽證（具體請看下文）。工作授權的範圍與性質在各種非移民簽證之中存在著極大的區別：
 - **無工作授權**由最常見的幾種非移民簽證類型提供，包括針對公司的B-1簽證、針對屬於免簽證項目（比如，來自日本、捷克共和國、意大利、英國等國家的訪客）範圍的游客和短期訪客的B-2簽證。
 - **有限工作授權**由一系列簽證提供，尤其是那些通過工作（而不是家庭或庇護所）獲得的授權。此類工作授權僅限於特定雇主；簽證本身在雇用關係結束時終止，且前雇員按照法律規定應離開本國。這類簽證包括針對專業人員的H-1簽證、針對非專業人員的H-2B簽證以及針對公司內部調整人員的L簽證。
 - **更廣泛的工作授權**允許為任何雇主工作，由某些簽證提供，包括一些學生簽證的部分期限、K-1未婚夫/妻簽證以及T、U和S³執法簽證（在下文做更詳細地描述）。

² “所有在美國出生或入國籍”的人員按照第十四修正案（Fourteenth Amendment）屬於公民範圍。公民在美國工作時通常不會遇到移民身份問題。

³ S簽證作為臨時性項目於1994年設立，在2001年成為永久性項目。該簽證要求獲得總檢察長的證明，且每年以200份簽證封頂。這些簽證僅提供給犯罪組織或公司的告密者。《美國法典》第8篇第1101(a)(15)(S)(i)節。補充的50份簽證在國務卿以及總檢察長為恐怖組織可靠信息提供者提供證明的情況下提供。《美國法典》第8篇第1101(a)(15)(S)(ii)節和第§ 1184(k)(1)節。

違反簽證條款——在未授權的情況下工作或在簽證過期後“逾期滯留”——有可能造成失去簽證身份并從本國驅逐出境。另外，在沒有有效移民身份的情況下入境違反了國際法規定，有可能造成驅逐出境；此類人員通常被稱為“無證人員”。

B. 解決移民身份問題的流程

如前所述，NLRA保護受其管轄的員工的權力，無論員工的移民身份如何。因此，移民身份（或缺乏移民身份）通常與代理訴訟或不公正勞務行為的審理案情階段無關。正如GC 02-06 “Hoffman Plastic Compounds, Inc. 一案后針對有可能是無證外國人的受歧視人提供的訴訟程序以及救濟措施”第6頁所述：

- 各區域通常應假設員工享有工作的合法授權。他們應避免展開主動的移民調查，并應在審理案情階段反對有關受歧視人移民身份的問題。
- 各區域應只有在被告確定存在真正問題的情況下才調查受歧視人的移民身份（在救濟階段）。
- 各區域應通過讓工會、指控方和/或受歧視人就雇主提供的證據做出回復展開調查。

各區域應繼續遵守這項政策的規定，並查看GC 02-06以獲得其它指示。

儘管如此，移民問題有時在NLRB訴訟過程中無法避免。比如，NLRB受歧視人、目擊者或享有投票資格的員工有可能被ICE或CBP拘留。另外，移民身份有可能與不公正的勞務行為交織在一起，比如就移民身份提出的威脅或相關行為是不公正勞務行為指控的依據。最後，這個問題有可能很簡單，即員工自願提供移民身份的信息或要求相關區域辦公室提供移民建議或協助。

各區域不應提供移民建議。當員工可通過其工會或獨立移民律師獲得移民建議時，這些問題得到最好地解決。各區域可將有興趣的人員推薦給司法部可靠移民服務提供方列表中列出的提供方，列表可在<http://www.justice.gov/eoir/ra/raroster.htm>⁴上找到。相關人員有時對其移民身份存在誤解，因此各區域不應假設無代表人員提供的移民身份信息是正確的。

C. 從移民機構就移民身份獲得幫助

如下所述，在某些案件中移民身份尤為重要，因此本機構有可能決定從以下三個移民機構中其中一個機構獲得幫助以有效執行NLRA規定。此類機構有可能在提供簽證救濟措施、在NLRB訴訟未決期間推遲移民行動和/或釋放被拘留人員或允許接觸被拘留的目擊者方面提供幫助。在出現此類問題時，各區域應向運作管理處的DAGC Peter Sung Ohr諮詢。

⁴ 作為公共服務機構，有關區域可將當前認可的組織與個人列表副本放在區域辦公室的指定地方以便公眾使用。

各區域還應與運作管理處討論涉及以下任一情況的案件：1) 當案件所涉及人員失去了身份時，尤其因受保護的協同活動失去其身份；2) 當相關人員在本國滯留對法案的實施很重要時；3) 當NLRB或移民過程被雇主濫用時；和/或 4) 當雇主明知或故意忽視員工沒有相關身份時。這些情況僅僅是說明性的，且在向運作管理處諮詢以保證謹慎行事時還有可能存在其它情況。

1. 失去身份，尤其是因為受保護的協同活動而失去身份

涉及員工的合法移民身份因不公正的勞務行為被非法剝奪的案件非常引人注目。比如，如前所述，持有非移民工作簽證的員工——比如H簽證或L簽證——將取決於具體雇主提供的繼續雇用機會以維持其移民身份，並合法留在本國。違反第8(a)(1)節或第8(a)(3)節等規定解雇此類員工的雇主同時還將非法剝奪員工的簽證。另外，不公正勞務行為的調查、起訴及救濟將有可能因受歧視人不在本國而受到阻礙。儘管如此，留在本國以追究不公正勞務行為有可能使受歧視人遭受移民處罰，並還有可能使救濟措施變得複雜——即使員工一直都遵守移民法，但其移民身份被非法剝奪。

此外，涉及相關人員因其它理由而失去合法移民身份的案件還有可能要求從移民機構獲得幫助以便保證這些人員留在本國以參與NLRB訴訟過程。此類情況包括那些臨時非移民簽證過期的案件。

2. 相關人員留在本國對實施法案的重要性

移民身份問題有可能干涉NLRA的執行與實施，比如影響NLRB訴訟過程中受歧視人和重要目擊者能否出席。在此類案件中，有可能需要從移民機構獲得幫助。

另外，所謂的不公正勞務行為涉及諸如人身強迫、非自願勞役、勒索或違反其它法律等惡劣行為時值得特別關注。人身強迫和非自願勞役的例子有可能包括取走員工的護照或強加非法的工作條件。勒索的例子有可能包括通過非法報復威脅（比如威脅聯係移民機構或威脅“勒索”員工）干涉受保護的活動。在此類案件中，有可能提供補充移民救濟措施，包括諸如U簽證或T簽證之類的執法簽證⁵。在此類問題出現時，各區域聯係運作管理處很重要。

⁵ 此類簽證可提供給某些符合條件的犯罪行為受害人。這些受害人配合執法機構。《美國法典》第8篇第1101(a)(15)(T)節和(U)節；《美國聯邦法典》(C.F.R.)第8篇第§214.14節。

T簽證:

按照《2000年人口販運和暴力受害者保護法》(Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000)規定, T簽證於2000年設立, Pub. L. 106-386。該簽證在申請人是“嚴重人口販運”受害人時提供⁶, 且該受害人必須因人口販運而來到美國。《美國法典》第8篇第1101(a)(15)(T)(i)(II)節。該受害人必須“在人口販運調查或訴訟過程中遵守了任何合理協助請求或是15歲以下人員”。《美國法典》第8篇第1101(a)(15)(T)(i)(III)節。另外, 該受害人還必須證明如果其被驅逐出境, 其將遭受“涉及異常嚴重傷害的極端苦難”。《美國聯邦法典》第8篇第214.11(i)節(描述極端困難的證據標準)。存在每年5000份T簽證的數額限制。

T簽證在3年內有效, 並自動包含工作授權。《美國聯邦法典》第8篇第214.11(1)(4)節(工作授權); 第214.11(p)(3)年期限。受害人的家人也可獲得T簽證; 家人的T簽證沒有數字上限。《美國聯邦法典》第8篇第214.11(o)節。T簽證還包括成為合法永久居民的途徑。《美國聯邦法典》第8篇第214.11(p)(2)節。

此簽證可在NLRB處理的某些案件中適用。比如, 當受歧視人因虛假藉口被帶到本國並陷入類似血汗工廠的工作條件時, T簽證有可能適用。但在大多數案件裏, T簽證因相關人員基於除人口販運外的理由來到美國或涉及的情況並沒有構成USCIS規定的嚴重人口販運程度而有可能不適用。

在T簽證有可能適用的案件裏, 區域辦公室應立即聯繫運作管理處的DAGC Peter Sung Ohr。

U簽證:

如同T簽證, U簽證按照《人口販運和暴力受害者保護法》的規定設立。U簽證適用於非移民申請人在美國時是以下“符合條件的犯罪行爲”之一的受害人的情況:

強姦、酷刑、販賣、亂倫、家庭暴力、性侵犯、虐待性接觸、賣淫、性剝削、女性生殖器切割、被扣為人質、苦工、非自願奴役、奴隸買賣、劫持、綁架、非法刑事限制、非法監禁、勒索、敲詐、過失殺人、謀殺、重罪暴行、證人篡改、妨礙司法、偽證或實施上述任一罪行的企圖、陰謀或教唆。

⁶ 定義為“商業性行爲通過武力、欺詐、脅迫引起的或被誘使進行此類行爲的人員未滿18周歲的性販賣; 或通過使用武力、欺詐或脅迫以招募、窩藏、運送、提供或獲得相關人員以進行非自願苦工、抵債勞役、債役或奴役”, 《美國聯邦法典》第8篇第214.11(a)節。

《美國法典》第8篇第1101(a)(15)(U)(iii)節

U簽證申請人必須向USCIS提交一份填寫的I-918表（“申請U簽證非移民身份”），加上負責“發現符合條件的犯罪活動並進行調查、起訴、定罪或判刑”的機構填寫的補充B表。請看《美國聯邦法典》第8篇第214.14(c)(2)(i)節；在2找到針對I-918表和補充B表的指示。在填寫補充B表時，相關機構必須證明提供I-918表的人員是某些符合條件的犯罪活動的受害人，且已經對、正對或有可能對該犯罪活動展開的調查或訴訟有所幫助。請看《美國聯邦法典》第8篇第214.14(c)(2)節。

USCIS已廣泛解釋了符合U簽證要求的犯罪活動列表，並在相關規範性文件中指出這是“犯罪活動一般類別的列表。也就是說，這是並非詳盡的列表。任何與所列活動類似的活動有可能符合所述犯罪活動的條件”。犯罪活動受害人的新分類（New Classification for Victims of Criminal Activity）；符合“U”簽證非移民身份的條件（暫行最終規則），《聯邦紀事》第72卷第53014和第53018條（2007年9月17日）。

如果區域辦公室收到了填寫補充B表的請求以證明U簽證申請，其應馬上聯繫運作管理處的DAGC Peter Sung Ohr。一開始，區域辦公室應調查非移民申請人是否是符合條件的犯罪活動的受害人并且是否已對、正對或有可能對該活動的調查有所幫助。符合條件的犯罪活動必須與NLRB調查的實質性不公正勞務行為相關。

在區域辦公室調查結束後，該區域應向運作管理處提交一份書面建議，指出不公正勞務行為指控是否與U簽證範圍內符合條件的犯罪活動相關，且非移民申請人是否已展示其已對、正對或有可能對該活動的調查有所幫助。

U簽證適用的案例因符合條件的犯罪行為的廣泛程度而超過T簽證適用的案例。該列表包括在工作場所有可能出現的一系列犯罪行為，并且在一些案件中構成不公正的勞務行為，包括“苦工、非自願奴役...非法刑事限制、非法監禁、勒索、敲詐...重罪暴行、證人篡改、妨礙司法、偽證或實施上述任一罪行的企圖、陰謀或教唆”。

U簽證提供的救濟措施與T簽證提供的基本相似，即：通常為3到4年的有效期（USCIS有可能延長期限以超過總計為4年的有效期）、工作授權、家人簽證以及成為合法永久居民的途徑。《美國聯邦法典》第8篇第214.14(g)節、第(c)(6)節、第(f)節和第(g)(2)節。

3. 濫用訴訟程序：使用移民身份進行報復

無論T簽證或U簽證是否對委員會訴訟涉及的人員適用，各區域應在雇主利用移民身份問題以試圖濫用NLRB訴訟程序並阻礙法律的有效執行的案件裏關係運作管理處。此類行爲的例子包括關係或威脅關係ICE以報復受保護的協同活動、將移民身份用作非法解雇的藉口以及在代理或不公正勞務行爲訴訟過程中以威脅或暗示的方式提到移民身份⁷。

4. 雇主知道或故意忽視員工的無證狀態

各區域還應該在作為被告的雇主在知道或故意忽視相關員工沒有移民工作授權的情況下對此員工實施不公正勞務行爲的案件裏關係運作管理處。此類雇主對NLRB的執行造成重大威脅。這是因為他們故意利用員工缺乏相關身份這一情況。在大多數此類案件裏，員工知道或懷疑其雇主明知他們的移民身份，並因此阻礙其行使合法權力，即使沒有做出公開的移民威脅。

證明雇主知道或故意忽視工人身份的證據包括：沒有要求I-9文件⁸、參與接受虛假的I-9文件以及不定期的薪酬支付安排。威脅就員工的身份或其它承認員工身份的陳述採取行動同時也反應了雇主知道或故意忽視員工身份這種情況⁹。

結論

儘管各區域不應主動提出移民身份問題，在出現此類問題的案件裏，移民機構有可能准許移民救濟措施或行使有利的裁量權以協助NLRB執行NLRA規定。在出現適合使用這些機制的情況時，各區域應關係運作管理處的DAGC Peter Sung Ohr。

/s/
R. A. S

.

抄送：NLRBU
向公眾發佈

⁷ 一般來說，雇主有可能在不公正勞務行爲訴訟的救濟過程中提出移民身份問題以就補發工資以及復職做抗辯。GC 02-06；請查看Hoffman Plastic Compounds, Inc.對NLRB, 535 U.S. 137 (2002)；NLRB對Domsey Trading Corp., ___ F.3d ___, 10-3356, 2011 WL 563688 (2d Cir. 2011年2月18日)（“（我們）發現雇主有可能就補發工資申請人的移民身份對其進行了盤問，因此交由委員會決定與Hoffman一案一致的證據規定”。）

⁸ 確定工人的身份及其在美國工作資格的可接受的文件。

⁹ 索取此類信息應與GC 02-06做出的指示一致。