

总法律顾问办公室 (OFFICE OF THE
GENERAL COUNSEL)
运作管理处 (Division of Operations
Management)

OM 11-62备忘录

2011年6月7日

收件人: 所有区域主管、负责官员以及驻地官员
发件人: Richard A. Siegel, 副总法律顾问
主题: 解决NLRB诉讼中出现的移民身份问题的最新流程

本备忘录简要地介绍了移民身份问题, 是有关如何在NLRB调查以及诉讼过程中解决此类问题的最新资料。NLRA保护属于法案管辖范围的所有员工, 无论其移民身份如何¹。尽管如此, 移民身份问题有可能影响救济措施, 并偶尔为法案的执行造成实际困难。作为GC 02-06备忘录的补充, 本备忘录提供了在NLRB案件处理过程中出现移民身份问题时如何继续工作的进一步指导, 并指出有权为委员会诉讼过程中受歧视人或目击者提供移民救济措施以及其它援助的移民机构。当出现需要从此类移民机构获得帮助的问题时, 各区域应联系运作管理处的DAGC Peter Sung Ohr, 具体如下文详述。

A. 背景

1. 移民机构

自国土安全部 (Department of Homeland Security, DHS) 于2002年组建以来, 其就移民问题的主要职责已被分配给DHS下设的三个机构:

- 美国公民以移民服务局 (United States Citizenship and Immigration Services, “USCIS”) 负责裁定移民福利, 比如签证;
- 移民和海关执法局 (Immigration and Customs Enforcement, “ICE”) 调查移民违法行为并执行相关法律, 包括向司法部 (Department of Justice) 的移民法官提起驱逐行动诉讼;
- 海关与边境巡逻局 (Customs and Border Patrol, “CBP”) 负责保证边境以及入境点的安全。

在法律允许的范围内, USCIS、ICE和CBP有权在其各自管辖范围内的每个具体案件中决定是否、何时以及如何执法。请查看Reno对American-Arab Anti-Discrimination Comm., 525 U. S. 471, 483-87 (1999)。在行使其权力过程中, 移民机构将考虑 “【个人】在当前或

¹ Sure-Tan, Inc. 对NLRB, 467 U. S. 883 (1984); 请查看Hoffman Plastic Compounds, Inc. 对NLRB, 535 U. S. 137, 152 (2002) (明确重申这一原则, 但限制救济措施以避免与移民法之间存在冲突)。

过去与... 执法机构做出的配合，比如美国检察官（U.S. Attorneys）、劳工部（Department of Labor）或国家劳工关系委员会（National Labor Relations Board）等”。备忘录“行使检控自由裁量权”，移民归化局局长（Commissioner of Immigration and Naturalization Services）Doris Meissner，第8页（2000年11月17日）；还请查看备忘录“民事移民执法：逮捕、拘留和驱逐外国人的优先事项”，移民和海关执法局副局长John Morton，第4页（2010年6月30日）；OM 97-11备忘录“移民归化局（INS）与美国司法部之间的关系”（1997年2月14日）。

2. 移民身份

非公民²有可能持有两类合法签证的其中一类签证：

- **移民签证**给予“合法永久居民（Lawful Permanent Resident）”的身份，通俗地称为“绿卡”。合法永久居民通常具备工作授权。该身份不会过期，但可在多种情况下被终止，包括某些刑事定罪。
- **非移民签证**是临时性的，将在具体指定期限后过期。存在多种非移民签证，往往在《移民和国籍法》（Immigration and Nationality Act, INA）法定小节中命名。《移民和国籍法》设立了每类具体签证。INA, Pub. L. 82-414（经修正）；请查看《美国法典》（U.S.C.）第8篇第1101节及后条款。比如，“H-2B签证”是指INA第101(a)(15)(H)(ii)(b)节规定的临时工人签证（具体请看下文）。工作授权的范围与性质在各种非移民签证之中存在着极大的区别：
 - **无工作授权**由最常见的几种非移民签证类型提供，包括针对公司的B-1签证、针对属于免签证项目（比如，来自日本、捷克共和国、意大利、英国等国家的访客）范围的游客和短期访客的B-2签证。
 - **有限工作授权**由一系列签证提供，尤其是那些通过工作（而不是家庭或庇护所）获得的授权。此类工作授权仅限于特定雇主；签证本身在雇用关系结束时终止，且前雇员按照法律规定应离开本国。这类签证包括针对专业人员的H-1签证、针对非专业人员的H-2B签证以及至针对公司内部调整人员的L签证。
 - **更广泛的工作授权**允许为任何雇主工作，由某些签证提供，包括一些学生签证的部分期限、K-1未婚夫/妻签证以及T、U和S³执法签证（在下文做更详细地描述）。

² “所有在美国出生或入国籍”的人员按照第十四修正案（Fourteenth Amendment）属于公民范围。公民在美国工作时通常不会遇到移民身份问题。

³ S签证作为临时性项目于1994年设立，在2001年成为永久性项目。该签证要求获得总检察长的证明，且每年以200份签证封顶。这些签证仅提供给犯罪组织或公司的告密者。《美国法典》第8篇第1101(a)(15)(S)(i)节。补充的50份签证在国务卿以及总检察长为恐怖组织可靠信息提供者提供证明的情况下提供。《美国法典》第8篇第1101(a)(15)(S)(ii)节和第§ 1184(k)(1)节。

违反签证条款——在未授权的情况下工作或在签证过期后“逾期滞留”——有可能造成失去签证身份并从本国驱逐出境。另外，在没有有效移民身份的情况下入境违反了国际法规定，有可能造成驱逐出境；此类人员通常被称为“无证人员”。

B. 解决移民身份问题的流程

如前所述，NLRA保护受其管辖的员工的权力，无论员工的移民身份如何。因此，移民身份（或缺乏移民身份）通常与代理诉讼或不公正劳务行为的审理案情阶段无关。正如GC 02-06 “Hoffman Plastic Compounds, Inc. 一案后针对有可能是无证外国人的受歧视人提供的诉讼程序以及救济措施”第6页所述：

- 各区域通常应假设员工享有工作的合法授权。他们应避免展开主动的移民调查，并应在审理案情阶段反对有关受歧视人移民身份的问题。
- 各区域应只有在被告确定存在真正问题的情况下才调查受歧视人的移民身份（在救济阶段）。
- 各区域应通过让工会、指控方和/或受歧视人就雇主提供的证据做出回复展开调查。

各区域应继续遵守这项政策的规定，并查看GC 02-06以获得其它指示。

尽管如此，移民问题有时在NLRB诉讼过程中无法避免。比如，NLRB受歧视人、目击者或享有投票资格的员工有可能被ICE或CBP拘留。另外，移民身份有可能与不公正的劳务行为交织在一起，比如就移民身份提出的威胁或相关行为是不公正劳务行为指控的依据。最后，这个问题有可能很简单，即员工自愿提供移民身份的信息或要求相关区域办公室提供移民建议或协助。

各区域不应提供移民建议。当员工可通过其工会或独立移民律师获得移民建议时，这些问题得到最好地解决。各区域可将有兴趣的人员推荐给司法部可靠移民服务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。相关人员有时对其移民身份存在误解，因此各区域不应假设无代表人员提供的移民身份信息是正确的。

C. 从移民机构就移民身份获得帮助

如下所诉，在某些案件中移民身份尤为重要，因此本机构有可能决定从以下三个移民机构中其中一个机构获得帮助以有效执行NLRA规定。此类机构有可能在提供签证救济措施、在NLRB诉讼未决期间推迟移民行动和/或释放被拘留人员或允许接触被拘留的目击者方面提供帮助。在出现此类问题时，各区域应向运作管理处的DAGC Peter Sung Ohr咨询。

⁴ 作为公共服务机构，有关区域可将当前认可的组织与个人列表副本放在区域办公室的指定地方以便公众使用。

各区域还应与运作管理处讨论涉及以下任一情况的案件：1) 当案件所涉及人员失去了身份时，尤其因受保护的协同活动失去其身份；2) 当相关人员在本国滞留对法案的实施很重要时；3) 当NLRB或移民过程被雇主滥用时；和/或 4) 当雇主明知或故意忽视员工没有相关身份时。这些情况仅仅是说明性的，且在向运作管理处咨询以保证谨慎行事时还有可能存在其它情况。

1. 失去身份，尤其是因为受保护的协同活动而失去身份

涉及员工的合法移民身份因不公正的劳务行为被非法剥夺的案件非常引人注目。比如，如前所述，持有非移民工作签证的员工——比如H签证或L签证——将取决于具体雇主提供的继续雇用机会以维持其移民身份，并合法留在本国。违反第8(a)(1)节或第8(a)(3)节等规定解雇此类员工的雇主同时还将非法剥夺员工的签证。另外，不公正劳务行为的调查、起诉及救济将有可能因受歧视人不在本国而受到阻碍。尽管如此，留在本国以追究不公正劳务行为有可能使受歧视人遭受移民处罚，并还有可能使救济措施变得复杂——即使员工一直都遵守移民法，但其移民身份被非法剥夺。

此外，涉及相关人员因其它理由而失去合法移民身份的案件还有可能要求从移民机构获得帮助以便保证这些人员留在本国以参与NLRB诉讼过程。此类情况包括那些临时非移民签证过期的案件。

2. 相关人员留在本国对实施法案的重要性

移民身份问题有可能干涉NLRA的执行与实施，比如影响NLRB诉讼过程中受歧视人和重要目击者能否出席。在此类案件中，有可能需要从移民机构获得帮助。

另外，所谓的不公正劳务行为涉及诸如人身强迫、非自愿劳役、勒索或违反其它法律等恶劣行为时值得特别关注。人身强迫和非自愿劳役的例子有可能包括取走员工的护照或强加非法的工作条件。勒索的例子有可能包括通过非法报复威胁（比如威胁联系移民机构或威胁“勒索”员工）干涉受保护的协同活动。在此类案件中，有可能提供补充移民救济措施，包括诸如U签证或T签证之类的执法签证⁵。在此类问题出现时，各区域联系运作管理处很重要。

⁵ 此类签证可提供给某些符合条件的犯罪行为受害人。这些受害人配合执法机构。《美国法典》第8篇第1101(a)(15)(T)节和第(U)节；《美国联邦法典》(C.F.R.)第8篇第§ 214.14节。

T签证:

按照《2002年人口贩运和暴力受害者保护法》（Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000）规定，T签证于2000年设立，Pub. L. 106-386。该签证在申请人是“严重人口贩运受害人”时提供⁶，且该受害人必须因人口贩运而来到美国。

《美国法典》第8篇第1101(a)(15)(T)(i)(II)节。该受害人必须“在人口贩运调查或诉讼过程中遵守了任何合理协助请求或是15岁以下人员”。《美国法典》第8篇第1101(a)(15)(T)(i)(III)节。另外，该受害人还必须证明如果其被驱逐出境，其将遭受“涉及异常严重伤害的极端困难”。《美国联邦法典》第8篇第214.11(i)节（描述极端困难的证据标准）。存在每年5000份T签证的数额限制。

T签证在3年内有效，并自动包含工作授权。《美国联邦法典》第8篇第214.11(1)(4)节（工作授权）；第214.11(p)(3)期限。受害人的家人也可获得T签证；家人的T签证没有数字上限。《美国联邦法典》第8篇第214.11(o)节。T签证还包括成为合法永久居民的途径。《美国联邦法典》第8篇第214.11(p)(2)节。

此签证可在NLRB处理的某些案件中适用。比如，当受歧视人因虚假借口被带到本国并陷入类似血汗工厂的工作条件时，T签证有可能适用。但在大多数案件里，T签证因相关人员基于除人口贩运外的理由来到美国或涉及的情况并没有构成USCIS规定的严重人口贩运程度而有可能不适用。

在T签证有可能适用的案件里，区域办公室应立即联系运作管理处的DAGC Peter Sung Ohr。

U签证:

如同T签证，U签证按照《人口贩运和暴力受害者保护法》的规定设立。U签证适用于非移民申请人在美国时是以下“符合条件的犯罪行为”之一的受害人的情况：

强奸、酷刑、贩卖、乱伦、家庭暴力、性侵犯、虐待性接触、卖淫、性剥削、女性生殖器切割、被扣为人质、苦工、非自愿奴役、奴隶买卖、劫持、绑架、非法刑事限制、非法监禁、勒索、敲诈、过失杀人、谋杀、重罪暴行、证人篡改、妨碍司法、伪证或实施上述任一罪行的企图、阴谋或教唆。

⁶ 定义为“商业性行为通过武力、欺诈、胁迫引起的或被诱使进行此类行为的人员未满18周岁的性贩卖；或通过使用武力、欺诈或胁迫以招募、窝藏、运送、提供或获得相关人员以进行非自愿苦工、抵债劳役、债役或奴役”，《美国联邦法典》第8篇第214.11(a)节。

《美国法典》第8篇第1101(a)(15)(U)(iii)节

U签证申请人必须向USCIS提交一份填写的I-918表（“申请U签证非移民身份”），加上负责“发现符合条件的犯罪活动并进行调查、起诉、定罪或判刑”的机构填写的补充B表。请看《美国联邦法典》第8篇第214.14(c)(2)(i)节；在2找到针对I-918表和补充B表的指示。在填写补充B表时，相关机构必须证明提供I-918表的人员是某些符合条件的犯罪活动的受害人，且已经对、正对或有可能对该犯罪活动展开的调查或诉讼有所帮助。请看《美国联邦法典》第8篇第214.14(c)(2)节。

USCIS已广泛解释了符合U签证要求的犯罪活动列表，并在相关规范性文件中指出这是“犯罪活动一般类别的列表。也就是说，这是并非详尽的列表。任何与所列活动类似的活动有可能符合所述犯罪活动的条件”。犯罪活动受害人的新分类（New Classification for Victims of Criminal Activity）；符合“U”签证非移民身份的条件（暂行最终规则），《联邦纪事》第72卷第53014和第53018条（2007年9月17日）。

如果区域办公室收到了填写补充B表的请求以证明U签证申请，其应马上联系运作管理处的DAGC Peter Sung Ohr。一开始，区域办公室应调查非移民申请人是否是符合条件的犯罪活动的受害人并且是否已对、正对或有可能对该活动的调查有所帮助。符合条件的犯罪活动必须与NLRB调查的实质性不公正劳务行为相关。

在区域办公室调查结束后，该区域应向运作管理处提交一份书面建议，指出不公正劳务行为指控是否与U签证范围内符合条件的犯罪活动相关，且非移民申请人是否已展示其已对、正对或有可能对该活动的调查有所帮助。

U签证适用的案例因符合条件的犯罪行为的广泛程度而超过T签证适用的案例。该列表包括在工作场所有可能出现的一系列犯罪行为，并且在一些案件中构成不公正的劳务行为，包括“苦工、非自愿奴役... 非法刑事限制、非法监禁、勒索、敲诈... 重罪暴行、证人篡改、妨碍司法、伪证或实施上述任一罪行的企图、阴谋或教唆”。

U签证提供的救济措施与T签证提供的基本相似，即：通常为3到4年的有效期（USCIS有可能延长期限以超过总计为4年的有效期）、工作授权、家人签证以及成为合法永久居民的途径。《美国联邦法典》第8篇第214.14(g)节、第(c)(6)节、第(f)节和第(g)(2)节。

3. 滥用诉讼程序：使用移民身份进行报复

无论T签证或U签证是否对委员会诉讼涉及的人员适用，各区域应在雇主利用移民身份问题以试图滥用NLRB诉讼程序并阻碍法律的有效执行的案件里联系运作管理处。此类行为的例子包括联系或威胁联系ICE以报复受保护的协同活动、将移民身份用作非法解雇的借口以及在代理或不公正劳务行为诉讼过程中以威胁或暗示的方式提到移民身份⁷。

4. 雇主知道或故意忽视员工的无证状态

各区域还应该在作为被告的雇主在知道或故意忽视相关员工没有移民工作授权的情况下对此员工实施不公正劳务行为的案件里联系运作管理处。此类雇主对NLRA的执行造成重大威胁。这是因为他们故意利用员工缺乏相关身份这一情况。在大多数此类案件中，员工知道或怀疑其雇主明知他们的移民身份，并因此阻碍其行使合法权力，即使没有做出公开的移民威胁。

证明雇主知道或故意忽视工人身份的证据包括：没有要求I-9文件⁸、参与接受虚假的I-9文件以及不定期的薪酬支付安排。威胁就员工的身份或其它承认员工身份的陈述采取行动同时也反应了雇主知道或故意忽视员工身份这种情况⁹。

结论

尽管各区域不应主动提出移民身份问题，在出现此类问题的案件里，移民机构有可能准许移民救济措施或行使有利的裁量权以协助NLRB执行NLRA规定。在出现适合使用这些机制的情况时，各区域应联系运作管理处的DAGC Peter Sung Ohr。

/s/

R. A. S.

抄送：NLRBU
向公众发布

⁷ 一般来说，雇主有可能在不公正劳务行为诉讼的救济过程中提出移民身份问题以就补发工资以及复职做抗辩。GC 02-06；请查看Hoffman Plastic Compounds, Inc. 对NLRB, 535 U.S. 137 (2002)；NLRB对Domsey Trading Corp., ___ F.3d ___, 10-3356, 2011 WL 563688 (2d Cir. 2011年2月18日)（“（我们）发现雇主有可能就补发工资申请人的移民身份对其进行了盘问，因此交由委员会决定与Hoffman一案一致的证据规定”。）

⁸ 确定工人的身份及其在美国工作资格的可接受的文件。

⁹ 索取此类信息应与GC 02-06做出的指示一致。