

分組討論 I
外國人人權與法律扶助
丹妮娜·戴爾律師
馬里蘭法律扶助局¹

前言：

在研究關於美國非本國籍人士在於法律扶助的權利之前，有個前提是必須瞭解在社會和文化脈絡下，美國法律服務是被如何看待的，而不是接受服務者的國籍。大部分美國法律扶助計畫能為非本國籍人士提供的服務相當有限，大部分歸咎於這些聯邦或州計畫被成立和延續的歷史脈絡²。在美國提供法律扶助服務，有兩種基本且相互關連的區別：到底法律服務提供的是民事或刑事訴訟，以及法律服務機構是否透過法律服務公司（“Legal Services Corporation”，“LSC”）接受聯邦的資助。

為刑事案件辯護是聯邦賦予的權利，這是被美國憲法確認存在於其人權法案中的權利。這個聯邦權利已經延伸到面臨州以及聯邦刑事控告的被告身上，這項權利是透過正當程序案例(due process cases)被建立的，例如美國最高法院在 *Gideon v. Wainwright*, 372 U.S. 335 (1963)一案中所做出的裁決。當被告被逮捕，或「依逮捕令被傳訊」，以及「被法院收押」時³，面對刑事控告的辯護權已經被作了解釋，其包含了在政府出資下的辯護委派。被告有權利接受由法院指派、政府資助的律師，是一個在大多數的刑事案件中被憲法所保障的權利，這些律師（通常稱為公設辯護人）是州或聯邦的雇員，而這些辯護計畫則是受到州或聯邦撥款贊助。

相反的，對於需要參與（原告或者被告）民事案件的貧困者，美國法律制度尚未為其認可一種普世的、政府資助的辯護權利。即使是在影響受憲法保障之基本權利的案例中，缺乏民事公設辯護人（a “civil Gideon”），已經變成一個重要的公民權議題，且美國律師公會(ABA)已開始對其產生興趣⁴。

目前美國在民事案件代表貧困人士的機制，依然仰賴政府捐款或其可自由運

¹ 首先，我想表達我對台灣法律扶助基金會由衷的感謝，能夠在 2009 年國際法律扶助研討會中，選擇了這個及時且關鍵的討論議題。雖然文章中的表達觀點僅出自於我個人（或參考文獻作者）我非常感激馬里蘭法律扶助局執行長 Wilhelm Joseph 律師，以及台灣法律扶助基金會的 Joan Yeh 女士，能夠給我這樣的殊榮，與受人尊敬的國際同行團體，討論這麼一個多面向的議題。

² 如要參考美國民事法律服務的詳細沿革，請參閱 “Securing Justice for All: A Brief History of Civil Legal Assistance in the U.S.”. 這是 Alan Houseman 與 Linda Perle 等專職律師在 2007 年為非營利法律與社會政策中心(CLAS)所著作的，網址為 http://s242739747.onlinehome.us/publications/legal_aid_history_2007.pdf.

³ *Rothgery v. Gillespie County*, 554 U.S. ____, Slip Opinion, p. 20.

⁴ 詳見例如 Howard H. Dana, Jr. 的法律評論文章 “2006 Edward v. Sparer Symposium: Civil Gideon: Creating a Constitutional Right to Counsel in the Civil Context: Introduction: ABA 2006 Resolution on Civil Right to Counsel”. Temple Political & Civil Rights Law Review 15。2006 年 8 月，ABA 力勸政府要提供律師給涉及住房、糧食、安全、健康或育兒等民事案件的低收入者。當時的美國律師公會主席說道：「貧窮的（民事）當事人擁有基本的人類需求，這些需求應當與依據 Gideon 所建立為刑事辯護之基本的自由權，受到同樣的關注。」同前註解。

用經費，以及私人捐獻。美國給民事法律服務的主要資金來自法律服務公司（LSC），這個半官方機構在使用他們所提供的經費上豎立了許多門檻，甚至是被 LSC 補助機構可能獲得的其他資金也受到限制。為民事法律扶助組織工作的律師雖然大多加入了工會，但他們既不是州政府的雇員，也不是聯邦政府的雇員。法律扶助倡者既無法取得來自聯邦或州的豐厚利益（例如政府退休金和薪資級別），也無法獲得隨之而來的訴訟預算，但他們的其他同行卻可以。在民事法律扶助機構服務的專職律師，其流動率一直被全國的法律扶助計畫所關注，特別是在他們法律生涯的頭五年，且大部分都歸咎於財務壓力。法律扶助機構被迫依賴政府和私人捐助，而美國沒有一個州有足夠的經費來資助民事法律服務，以滿足國內貧窮公民的需求。甚至在馬里蘭大約有五十七萬六千(576,000)人不符合受扶助資格⁵。

移民法處於刑事法與民事法的灰色地帶，因此外國僑民也是如此。技術上而言，移民訴訟屬於民事訴訟（包含驅逐出境訴訟）。然而美國國土安全部移民與海關執行機構(ICE)，卻被允許把外國僑民拘留在看守所中，因為根據美國最高法院（美國最高層級的法院）解釋，審判前的拘留與移民者被驅逐出境並不屬於「刑罰」⁶。平均來說，「外籍人士要被拘留 30 天」，這個數字被另一個較大的數字給比了下去，那就是有更多的外國僑民同意以「自願離境」的方式，來換取不再被禁閉在看守所中⁷。有鑑於被拘留者對儘快獲釋的強烈期望，與取得辯護律師的困難，假如你非常貧困的話，難怪有許多人「自願」同意政府把他們從美國遷移走，即使他們可能未曾與律師討論過自己的案子。一些民事法律扶助組織，特別是那些非 LSC 資助的組織，提供協助給正處在被驅逐出境程序中的外國僑民，但是鑑於這項法律屬於高度的技術與專業領域，這些組織寥寥可數。

因此，儘管大多數法律扶助計畫具有最良善的意向，外籍僑民的法律需求通常只被稱作次要的或特殊的計畫（除了移民法律協助之外），假如這些需求有被處理的話，結果，協助移民的計畫經費甚至往往比法律扶助的「核心」或一般服務項目還要匱乏。諸如此類的計畫通常由有期限的補助金、狹隘的地理焦點和受限制的服務內容構成（例如自法律學院畢業後的頭兩年，允許這些剛畢業的學生辦理諸如人口販賣之法律問題的獎學金計畫）。在這兩年結束後，法律扶助計畫接著要面對的是，要麼籌措資金來維持計畫運作，不然就得減低計畫服務項目和運作動能。對法律扶助計畫而言，當所提供的一般服務項目已經面臨嚴重短缺時，要證明這些試辦性質的計畫應該延續，是非常困難的。

但這些決不是藉口。然而在這樣的民族主義的脈絡下，有限的公民與政治權利，以及相關資源的短缺（給貧窮的公民或非公民）等等情形下，討論美國對外國僑民提供的法律扶助。這些因素在美國任何民事法律服務的分派上，已經扮演且

⁵ 有資格向馬里蘭法律扶助局申請服務者，其收入不得超過聯邦貧困標準 25%。

⁶ *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 609(2001).

⁷ 2009 年 10 月 6 日，美國國土安全內閣秘書 Janet Napolitano 女士，從分支單位移民與海關執行機構(ICE)釋出了一份報告。這份「Napolitano 報告」叫做“Immigration Detention Overview and Recommendations”。報告的第六頁包含了受美國移民監管之外國僑民的數量和型態的詳細統計資料。

持續扮演著重要的角色。

1. 服務範圍

(a)貴單位法律扶助實務中，是否扶助在國內的外籍工作者、外籍配偶和其他非本國籍人士？

的確，馬里蘭法律扶助局（Maryland Legal Aid Bureau）針對特別類型的外籍勞工、外籍配偶和其他非本國籍人士等，提供一些法律扶助服務。然而，究竟馬里蘭法律扶助局被允許為哪一類型的非本國籍人士服務？什麼類型的法律問題是我們可以替那些被認可的非本國籍人士來發聲的？以及我們可選擇的訴訟策略等，都受到我們的出資單位之一，也就是聯邦法律服務公司（LSC）規定的資金使用限制所拘束。

LSC 的聯邦資金限制不僅適用於全美國他們所補助的法律扶助計畫，例如馬里蘭法律扶助局就是其中之一。其相關限制具廣泛的影響，因為除了少數例外規定，他們同時也約束了外來資金的使用，例如私人捐獻與州政府補助。LSC 針對扶助非本國籍人士的限制，首先從不能向外國人提供服務的假定開始。然而那些關於不符合資格的規定，包含了許多例外，這也是讓聯邦機構最感到疑惑和不解的。例如「特定的合法外籍人士，包括擁有合法永久居留權的外籍人士，以及勞資案件中的 H-2A 非移民臨時農業工人（最近還有包含 H-2B 非移民臨時林業工人），都可以以 LSC 與非 LSC 資金進行代理（由州政府或私人捐獻者等所提供的資金）。此外，受助人可以使用非 LSC 的資金，來為那些被虐待或受到其配偶、父母或其家庭成員極端家暴的外籍人士及其子女，提供法律上的協助。而這些法律協助則必須與保護受害者免於受虐或家暴，或者從中獲得解脫直接相關⁸。」

性侵害或人口販運的被害人，以及（可能）符合 U 級簽證的犯罪被害人（對犯於罪起訴中與執法單位配合的犯罪被害人予以移民救濟），都有資格獲得 LSC 資助的服務。然而這些法律協助必須與免於受虐、家暴或和美國移民及國籍法案（INA）所列出的犯罪項目中獲得解脫直接相關⁹。從虐待或受害中逃脫，緩和當前受虐的影響，或者保護其免於在未來被虐或受害，這些全都是受 LSC 資助的計畫可以協助非本國籍人士的範圍。

(b)在貴國，沒有證件的外籍人士、難民與人口販運被害人是否可以獲得法律扶

⁸ Alan W. Houseman, Esq. and Linda E. Perle, Esq., Staff Attorneys, entitled "What can and Cannot Be done: Representation of Clients by LSC-funded Programs", Center for Law and Social Policy" (CLASP), August 9, 2001, available at www.clasp.org.

⁹ LSC 資助下的法律扶助計畫，可以提供代表權給那些有資格取得「U 級」簽證的移民，而不必考慮他們的身份。「U 級」簽證的依據為 INA's section 101(1)(15)(U)中所下的定義。

助？

如上所述，除非法律問題涉及家庭暴力或人口販運等等，受 LSC 資助的法律扶助計畫，通常是被禁止為沒有證件的外籍人士代理甚至法律建議。基於這些限制，有一些非聯邦資助的組織已經嘗試填補這塊空白。不過他們通常是較小的法律服務組織，缺乏穩定的預算，特別是缺乏必要的資金來支持大規模訴訟或滿足廣大客戶的需求。

人口販運被害人可以在美國獲得法律扶助，但是服務範圍視法律服務提供者是否受聯邦經費資助而定。受 LSC 資助的法律扶助組織可以協助人口販運被害人，但也僅止於一些特殊情況。受 LSC 資助的法律服務，主要是限於協助當事人避免或逃離被毆打、虐待以及成為特定犯罪的受害者。然而，法律扶助單位得提供這些服務，已足以證明 LSC 已經認同人口販運被害人是特別值得被扶助的。

針對這個議題，LSC 已經發出了兩份計畫信函。在 2005 年十月，LSC 主席 Helaine M. Barnett 起草了第 05-2 號計畫信函，主題是「嚴重人口販運形式的被害人以及（他們的）家庭成員獲得法律服務的資格」（有一份已經在附件上了）。在這項備忘錄中，Barnett 主席解釋了在何種狀況下，LSC 資助的單位可以協助因為具有非本國籍人士身份，而可能失去接受 LSC 或非 LSC 服務資格的個人。這個 2005 年十月的備忘錄相當重要，原因在於它不僅闡明了人口販運被害人有獲得法律扶助服務的資格外，其家庭成員也具有同樣的資格。備忘錄清楚的陳述了 LSC 資助下的計畫，可以使用任何資金來協助申請人口販運被犯罪被害人簽證（分別是 T 和 U 級簽證）的當事人。但是如果美國政府拒絕當事人的簽證申辦程序，依據 45C.F.R1626 在外籍人士代表權的限制，法律扶助組織必須終止對該當事人的代表權，同時不得牴觸地方法規中的律師職業責任。

在 2006 年二月，Barnett 主席發佈了另外一個命名為「對婦女的暴力法案 2006 年修訂版」的 LSC 計畫信函。這份備忘錄的出爐回應了聯邦對婦女的暴力法案 (VAWA2006) 的擴充。備忘錄解釋道，受 LSC 資助的計畫現在被授權使用 LSC 和非 LSC 的資金，代表原本不符合資格的外籍人士（LSC 規章第 1626 節），所提供的服務必須與避免或減輕被毆打、虐待、性侵害或人口販運以及在 U 級簽證（如上所述）類別中的罪刑有「直接相關」，其子女如有類似受害經驗也同樣適用。這份備忘錄還說明受到 LSC 資助的法律扶助計畫，也可以使用任何資金來協助被家暴的當事人，即便他們仍未與施暴者結婚（或仍未成為其子女）。

根據 LSC 規章第 1626 節第四款第 c 項，目前在美國合法的難民或避難者，或經鑑別為具避難身份者，都有資格接受聯邦所資助的法律協助，不受任何服務範圍的限制。

(C) 在提供法律扶助中，你所屬的組織是否區分外籍人士在貴國的合法性？

是的，如上所述，馬里蘭法律扶助局與其他所有受到 LSC 資助的法律服務組織一樣，都被聯邦法律要求鑑別尋求我們法律服務之外籍人士的合法性。源自於美國聯邦註冊法規 45 章第 1600 節等的聯邦資金限制內容，大部分都包含在聯邦法律服務公司（LSC）規章第 1626 節中。向外籍人士提供法律協助的 LSC 聯邦資金限制，包含在 1626 節中，其中一份已經附在這份報告內。

2.申請程序

(a)當地申請人和非本國籍人士，包含外籍勞工、外籍配偶、無證件之外籍人士、難民、人口販運被害人與其他非本國籍人士，申請程序是否相同？

雖然我們被要求遵照 LSC 的規範，審查本國人民與符合資格的外籍人士身份，但是本國人民和外籍人士在馬里蘭法律扶助局的申請程序是一樣的。然而，當外籍人士被問到與本國人民一樣的問題時，例如關於他們家戶大小、收入、透過市民可利用的方法（例如利用電話或親自）來申請我們的服務，他們確實必須回答針對他們的移民身份而特別篩選出來的問題。LSC 規章第 1626.6 節詳述了審查所有申請人之移民身份的程序。任何聲稱是美國公民，以及被提供不只是電話簡短建議和諮詢的申請人，必須填寫一份 LSC 認可的表格，來證明他們是美國公民¹⁰。進一步的公民身份證明是不被要求的，除非法律扶助機構的員工有「懷疑申請人不具公民身份的理由」¹¹。

相反的，第 1626 節第七款第 a 項表明「尋求代表的外籍人士必須繳交適當的文件以確認其符合資格」，除非他們只是在電話中得到簡略的建議。申請人所繳交的文件副本（例如他們的簽證），必須被保留在申請人的檔案中。因此，證明其有資格接受 LSC 資助服務的麻煩便落在非本國籍人士身上，而那些擁有本國國籍的申請人只需要表明身份就可以了，除非計畫的執行者懷疑其身份的真實性。除了關於他們移民身份的特定問題之外，對公民與非本國籍人士而言申請程序是完全相同的。

雖然申請程序絕大部分相同，但法律扶助組織一直嘗試教育其新招收的工作人員，並提倡有必要確認進一步的事實，以及可能對外國人產生特殊影響的法律問題。因此，當一位新招收的工作人員，在與申請人面談關於工資拖欠的問題時，必須懂得詢問其雇主是否非法沒收簽證文件，以用來控制這名工人。這種情況並不罕見，例如臨時工的情況。但是以往只有協助過本國人民之經驗的新進工作人員，未必會自動想到要去詢問這些相關的事實，這些事實是在未經特殊訓練時會被遺漏的。

(b)如果你所屬的組織提供法律扶助給難民，那認定申請人是否為難民的標準是

¹⁰ LSC Regulation Section 1626.6(a).

¹¹ LSC Regulation Section 1626.6(b).

什麼？你所屬的組織負責做辨認的工作嗎，還是由另外一個機構來執行？

根據 LSC 規章第 1626 節第四款第 c 項的規定，在美國合法居留的難民或受庇護者，只要他們是合法入境，或者已經被授予庇護者身份，都具有完全的資格接受聯邦資助的法律協助，不受服務範圍的限制。這些規定只要求這些移民是合法入境（例如在申請難民或庇護之前，曾經持有簽證進入美國領土的當事人），或者已經取得庇護身份者，不論他們是如何抵達的。基於這些規定，受聯邦資助的法律扶助組織，基本上不再涉入鑑別外籍人士。受聯邦資助的法律扶助組織，選擇服務移民的機構，像馬里蘭法律扶助局，嘗試與當地移民導向的社會服務機構培養關係。這些社會服務機構，例如在馬里蘭州的巴爾蒂摩收容中心，就與聯邦政府緊密合作以接收正在抵達的難民人口。這些組織負責鑑別已經擁有難民或庇護身份的準當事人（或者協助他們取得這些身份）。然後這些社會服務機構，再把那些需要非移民相關法律服務的外國僑民，轉介到法律扶助組織。

這樣的組織是我們最可以信賴的管道，用以發現移民相關的法律問題，以及引導受影響的民眾前來我們的辦公室。與移民社區已經建立連結的地方服務機構培養關係，對於在移民社區中建立信賴是至關重要的。這樣的合作關係使法律扶助組織能開始克服文化和語言障礙，特別是當我們無法從每一個移民社區中聘請到居住在服務區域內，具有多種語言和文化背景的辯護律師時。美國移民社區仍然嚴重依賴從社區耆老或受尊敬的鼓吹者中口耳相傳的介紹和建議。能夠透過正式（或非正式）的伙伴關係來協助部分「聯絡人」，是在這些外籍社區建立信譽的第一步。

(c)在提供服務給外籍勞工/配偶、沒有證件的外國人、難民、人口販運被害人和其他非本國籍人士時，法扶律師要面對什麼樣的挑戰？如何克服？貴單位是否提供協助？

法律扶助律師在提供服務給外籍勞工/配偶等人時，所面對的挑戰主要是缺乏資源，特別是上面所討論過的不受聯邦資金約束的服務項目。然而即使符合法律服務的資格不是問題，為外籍人士代理的各種挑戰依然存在。外籍人士與為其代理的法律服務組織，長期受到語言和文化的阻礙，而這是不論在法庭內外都必須要克服的。

舉例而言，即便是在完美溝通的世界，美國的法律制度，特別是民事法律制度，並非為了方便滿足外籍人士的需求而建立，更遑論低收入又缺乏合法移民身份的外籍人士。就如同民事法律扶助律師 Cathleen Caron 在她開創性的期刊文章中針對這個議題所做的陳述：「正義，不像移民者那般容易跨越國界¹²。」美國法律服務提倡者們因此開始發展人權理論，主張「可攜式正義」(portable

¹² 律師與國際勞工正義聯盟執行長 Cathleen Caron 所著的 “Portable Justice, Global Workers, and the United States”. Clearinghouse REVIEW Journal of Poverty Law and Policy, Jan.-Feb. 2007 edition. 可在網路閱讀，網址為 www.globworkers.org.

justice)，或者正義獲得伸張的方法，至少必須與接近容易被剝削的外籍人士一樣方便。Caron 的國際非營利性組織「國際勞工正義聯盟」(Global Workers Justice Alliance, GWJA)，是兩個把目標放在協助美國法律扶助機構的國際 NGO 組織的其中之一。她的組織把焦點放在把美國的法律服務計畫（聯邦資助的與非聯邦資助的）與中美洲的提倡者和勞工做聯繫，以便於當那些勞工在美國工作時（或已經在美國工作），保護他們的權益¹³。另一個姊妹組織「移民勞工權利中心」(Centro de los Derechos del Migrante, CDM)，是由法律服務律師 Rachael Micah-Jones 所成立，焦點則放在為美國跟墨西哥的提倡者和勞工之間建立類似的關係¹⁴。這兩個組織都是在過去這十年中，美國的勞工權益倡議者在嘗試履行外籍人士當事人的權利時，歷經了普遍的阻礙之後成立的。

有些美國法律扶助組織，缺乏最基本的訴訟預算，來與因工作簽證過期，而已經回到母國的當事人取得聯繫。即便計畫可以負擔得起，其他計畫的當事人在他們可以被聯絡到的地方也缺乏電話與郵件服務。訴訟一旦提出，例如為執行勞工契約和工資權利時，許多勞工在回國後開始或繼續受到虐待，法律扶助倡議者缺乏從在外國的當事人中，取得對質詢的回應或發現事實（例如向當事人和其他目擊者蒐集文件）的方法。更甚者是，要讓當事人進入美國來作證或審判，其許可的取得是極端困難的。美國不擁有「法院簽證」的程序，而且傾向拒絕給予當事人人道主義或旅遊簽證，由於其貧困身份，政府傾向認為他們將會逾期居留，或者未經同意而在美國無限期居留。假設這些障礙都被克服了，對外國實體（從司法管轄權與實務角度觀之）執行美國法院的判決是困難的，而且需要國外的法律知識，而這些是大部分的美國法律服務提倡者在法學院通常沒有受到的訓練。假如法院已做出賠償判決（或者在法院判決前達成和解），要交付金錢給住在國外，以及可能缺乏身份鑑定或銀行帳戶的當事人，同樣具有相當的挑戰。因為無法將賠償金分配到所有受影響的工人手中，雇主通常會獲得退款或無人認領的賠償款項¹⁵。

最重要的是，在準外籍勞工（或者決定非法來美國工作者）抵達美國之前，一個他們成為弱勢的地方，教育他們關於自身的權利，對美國法律扶助提倡者而言是極度困難的。在成立 GWJA 與 CDM 之前，美國的倡議者採用不一致的方式在墨西哥從事社區教育，而且從州政府與墨西哥官方獲得的支持很少，墨西哥官方通常在美國對廉價勞工的需求中擁有既得利益。然而 GWJA 和 CDM 的成立決非完全克服了這些挑戰，他們已經在減低許多阻礙上達到不少成果。現在他們為即將來到美國的外籍勞工，實施固定的社區教育計畫，協助他們從一開始的工作契約談判瞭解自己的權利。他們的服務同時幫助移民在處理糾紛的程序中更早期的階段，與美國的提倡者接觸。此外，現在已經有幾個法律服務組織，熟悉在當事人的母國進行作證。有時 GWJA 或 CDM 會安排進行，他們已經在當事人母國諸多城市和農村地區勘查到技術上合適的設施。儘管許多阻礙依然存在，

¹³ 國際勞工正義聯盟的網站為 www.globalworkers.org。

¹⁴ Centro de los Derechos del Migrante(CDM)的網址為 www.cdmigrante.org。

¹⁵ Caron 的 “Portable Justice” 文章第 551 頁。

為外籍人士代理，特別是已經不在美國的當事人，已經變得比較不那麼困難了。

(d) 外國人若依法遭國家收容，能否得知訴訟程序進度與期程？收容期間，對於司法程序依法提起救濟的管道是否通暢？扶助律師如何針對此點提供當事人協助？

從 2009 年 10 月 6 日起，美國聯邦政府對非本國籍人士的拘留準則已有大幅改變。特別是在布希政府執政期間，包括法律服務律師在內的移民法倡議者，不惜餘力地將許多外籍人士在美國移民拘留所必須忍受的無人性，而且往往是致命的狀況，公諸於世。這些狀況包括：非法入境在法律上是一種民事侵權行為，卻將當事人與判刑後的暴力刑事罪犯放置一起¹⁶。最近，在 2008 年，紐約時報報導了一系列由記者妮娜·柏茵斯坦(Nina Bernstein)所寫的文章，揭露了數千名外籍人士在拘留期間因為政府的醫療疏忽而致死的案件¹⁷。

因此，歐巴馬政府的美國國土安全部部長珍妮·娜波里塔諾(Janet Napolitano)女士於 2009 年 10 月 6 日宣布，她的機構將大幅重整國家對外籍人士的拘留政策。在這項公告之前，非本國籍人士是被拘禁在監牢裡，而非在收容所中。許多家庭在審判之前就被拘留，而且他們的小孩被集中在一些環境條件最惡劣的場所裡，如聲名狼藉的德州「唐哈托家庭拘留中心」(T. Don Hutton Family Residential Facility, Texas)。娜波里塔諾女士的新政策準則，有些條款已經生效，移民與海關執行機構(Immigration and Customs Enforcement, ICE)會將外國人拘留在與其逃跑風險和危險性相稱的環境裡¹⁸。在這個秋天之後，移民與海關執行機構將會遞交給國會一份「代替拘留計畫」(Alternative to Detention Program, ATD)的全國性的實施計劃，對於沒有逃跑風險或是對社會不具有威脅性的外國人將不再被拘禁在監牢裡¹⁹。符合「代替拘留計畫」的人士(無犯罪暴力傾向)可能會被集中在飯店(converted hotels)、療養院、或是其他被當成拘留中心的住家場所²⁰。

就實務面而言，在美國移民拘留所的外籍人士，有權利為他們的拘留或定罪上訴。然而，他們是否有權利(或者根本沒有)聘僱律師來確保這些權利能夠落實，才是最重要的。家屬或律師必須在他們被拘留，在可能被轉移至其他州(或國內其他地方)的聯邦機關，遠離法律和社會支援體系之前，儘速查到他們的所

¹⁶ 根據娜波里塔諾報告，「移民與海關執行機構執行了該國絕大部份的驅逐出境和監控釋放計畫 2008 年來自於 221 個國家的 378,582 名外籍人士曾被移民與海關執行機構拘留或監視；2009 年仍維持同樣的水準。到了 2009 年 9 月 1 日，移民與海關執行機構驅逐了 31,075 名外籍人士，這比全美國 300 多個機構的總和還多。在它的領域之中，已有 19,160 名外籍人士屬於選擇性居留計畫。」同上，第二頁。這份報告繼續表示，「雖然大部分的(現行的)民眾(被移民拘留的)被認為受到較少的暴力…但這只是少數例外。移民與海關執行機構用來拘留外籍人士的(現今的)設備，是當作監獄一般來建立和運作的，以限制審判前以及已定罪的重罪犯」。

¹⁷ 確實，紐約時報有一整個網路版面在描述他們，以及外籍人士在美國拘留時死亡的報導。請參見以下網頁：

http://topics.nytimes.com/top/reference/timetopics/subjects/i/immigration_detention_us/incustody_deaths/index.html.

¹⁸ 2009 年 10 月 6 日美國國土安全部，內容概要說明書：「移民暨海關總署對驅逐出境之改革：原則與下一步」。

¹⁹ 同前註解。

²⁰ 同前註解。

在。雖然娜波里塔諾曾提出建立全國性的查明系統，來加速查獲這些被拘留者。但是這項目前尚未付諸實現，因此許多被拘留的人士在被轉移到其他聯邦機關之前，就已喪失保釋機會²¹。

即使在娜波里塔諾的改革之下，也不能保證外籍人士在驅逐出境的訴訟程序中，或是在政府的拘留下有申請律師的權力。如同本文前言所述，雖然根據美國的法律，移民的訴訟過程屬於民事訴訟程序，但是如果一個外籍人士在被驅逐出境之後再試圖非法進入美國，則將會遭到嚴重的刑事處分。由於沒有為自己被驅逐出境辯護，或是沒有適當地解釋被驅逐出境之後重新進入美國的刑事後果，許多外籍人士忽略了他們必須遭受法律程序的所有結果。在娜波里塔諾 2009 年 10 月的報告之中，包含了許多新規定來改善律師或是大使館官員接近被拘留者的管道，擴大政府的「法律定向計畫」(legal orientation program, LOP)、文件翻譯和口譯服務，以及使用法律圖書館以及其資源²²。然而，這些新規定，以及醫療照護追蹤，還沒有完全被描述與採用。

如同上述所討論的，大部分被拘留的外籍人士不符合接受聯邦補助的法律扶助服務。因此，他們僅能透過非聯邦補助的法律協助組織或是私人律師(一般會索取服務費)獲得些微的援助。娜波里塔諾報告包含了一系列的法律扶助「利益關係人」(stakeholders)，他們受過調查並且為新政府未來應該作的轉變，提供建言²³。這些機構在對聯邦政府施加壓力，促使其採納美國移民系統的重要改革，有重大貢獻。

3. 瞭解非本國籍人士所面臨之議題：

(a) 貴國律師及司法官對於外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士面臨之法律問題及進入司法之障礙，是否均有相當瞭解？

外籍人士為了獲得正義不但必須經歷程序上的障礙(例如缺乏擁有民事律師的權力，如前文所述)，他們也必須面對實體法上的障礙²⁴。美國司法體系偏袒居住在美國的訴訟當事人。舉例而言，許多聯邦法院要求當事人(不只有他們的律師)，至少一次出現在訴訟被提起的管轄區域，但這對一個外籍人士來說幾乎不可能，因為他們有許多人已經返回母國，或是正被州政府或聯邦政府拘留²⁵。一般而言，受到職業傷害的勞工可以透過「國家勞工補償系統」(State workers' compensation system)請求賠償，據稱此系統不涉及勞工的居留情況，一般都要要求當事人留在美國就醫。如果一位病人沒有持續在美國就醫，許多州際法以及法官會視其已經放棄訴訟，即使這位病人的簽證不云許他繼續居留²⁶。

²¹ 同前註解。

²² 同前註解。

²³ 同前註解。

²⁴ 請參見 "Portable Justice" article by Caron，前段註解，以及第 2 個問題的解答。

²⁵ 請參見 U.S. District Court, Middle District of Florida Local Court Rule 3.04(b) requiring nonresident plaintiffs to appear in the jurisdiction at least once for deposition.

²⁶ 請參見 Caron's "Portable Justice" article，同前註解，第 554 頁。

因此，美國法也開始就外籍勞工因違反勞動契約而要求損害賠償時，是否需要承認他們現在的移民情況進行研究。一般而言，如果勞動契約沒有完全被履行，「美國勞工契約法」(American employment and contract law)同意雇員有義務去減輕(意即減小)他們的損害。然而，在美國工作超過簽證時限的外籍人士，或是雇用非法勞工的雇主，如果他們利用民事法律義務來降低其本身的損害，這將冒著被控告的風險。司法保護令的使用以及反對美國憲法第五次修正案自我指控的訴願(right against self-incrimination)已經日漸普及，否則委託人可能已經習慣勞工受制於重新進入美國的永久障礙以及/或是因為進入或非法停留美國而受到的犯罪懲罰²⁷。

(b) 請問貴單位如何強化他們對這些議題的認識？

首先，「馬里蘭法律扶助局」仰賴健全的國家法律扶助律師網絡，來維持裡外籍人士需求的發展策略之一致性。舉例而言，馬里蘭法律扶助局的農工權益倡議者(經常為臨時勞工代理)，皆為一個電子郵件系統的成員。他們來自於其他全國性的法律服務組織，他們可能討論訴訟策略、公佈有利的呈堂證供、分享專家證人聯絡資訊、打聽未來需要知道哪種法律服務可以協助某種司法案件的客戶、以及追蹤和討論共同的被告當事人。馬里蘭法律扶助局也是「國家語言使用律師網絡」(National Language Access Advocates Network, N-LAAN)的一員，其包含了一群強調英語能力有限之人士(不管公民權)的語言使用權利的法律扶助律師²⁸。國家語言使用律師網絡不只提供一些法律扶助組織技術上支援(例如，如何為他們的當事人找到適當的口譯員、測驗其未來員工的語言能力)，也討論實質的法律概念(例如，聯邦或是各州規定，政府提供在實質上的服務可以同樣提供給英語人士，如食物券的申請、以及在人事上為申請福利的民眾提供雙語服務)。

馬里蘭法律扶助局也是馬里蘭州移民議題的領導者。在 2005-2006 年間，我們就馬里蘭州英語能力有限(limited-English proficiency, LEP)的低收入戶之需求進行了一份全國性的民意調查(這份報告又稱為「2006 馬里蘭法律扶助 LEP 報告」)。在這份研究當中，馬里蘭法律扶助律師訪談了我們的工作人員、第三方社會服務提供者、低收入戶、各州和聯邦資料、以及貧窮的非英語人士。這份報告結果顯示，馬里蘭法律扶助局發展了一個州際性的特別小組，讓從各州前來的法律服務人士能夠每兩個月見一次面，來討論各州之間英語能力有限的群體之需求。這些討論包括：我們應該如何提升我們所有法律扶助機構的雙語能力、什麼樣的新興法律需求會特別影響到移民群體、以及鼓勵各州機構在他們的政府福利條款中順從語言使用之規定。

²⁷ 詳細有關移民保護法規之資訊，以及其他涉及美國法律體系下勞工移民代表權的法律策略，請參見 the Global Workers Justice Alliance training manual entitled, "Challenges in Transnational Litigation: Representing Absentee Migrant Workers in U.S. Courts", self-published in November 2008, and available at www.globalworkers.org.

²⁸ The N-LAAN website is <http://www.probono.net/nlaan>

(c) 貴單位如何提升國內律師或司法官多元文化的素養及族群敏感度（ethnically sensitive）？

馬里蘭法律扶助局透過學習關於外籍人士面臨的特殊阻礙，並學習該如何克服的創新訴訟策略，幫助司法體系加強族群敏感度以及多元文化的素養。舉例而言，當律師向聯邦法院法官解釋，她的當事人沒有辦法出現在美國宣誓作證，雖然他們希望這麼做，但是美國並不願意發給她的當事人簽證，在這個同時，這位律師也教育了法官關於美國移民法律的嚴格之處，通常這個領域是民事地方法院法官並不了解的(移民法乃一個專門的領域，屬於聯邦法)。此外，我們的律師也受過相關訓練，例如當一個施暴者威脅移民被害人若檢舉受虐，即將他們遣返出境以及/或是拒絕協助他們申請永久居留權的時候，對受暴之移民被害人在其心理和生理施加的虐待。

除了涉及外籍人士(或是非英語背景的公民)的特殊司法教育案件之外，馬里蘭法律扶助局也參與了為了提升這些族群的特殊需要所開設的州際和地方論壇。舉例而言，在 2009 年，馬里蘭上訴法院(馬里蘭最高法院)建立了一個司法委員會的管道。這個委員會設有一個有關移民和非英語人士的次級委員會。馬里蘭法律扶助局在該委員會中有一位代表，他專門提供法院重要訊息，包括法院是如何裁定(例如要求詮釋的不一致規則)、並決定了我們顧客對司法系統的體驗²⁹。我們也確保外籍人士(一般是我們的顧客)能夠出現在法院的公聽會作證、或是立法人士能夠重視影響到移民的事物。

4 國際合作

(a) 針對外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士的法律扶助，貴國法律扶助實務中，是否與他國政府單位或 NGO 進行國際合作？

是的，有時候美國法律扶助組織，包括那些由聯邦補助的，例如馬里蘭法律扶助局，會和其他國家的政府機構或非政府組織國際合作。那些成果已透過這份報告呈現出來。然而，仍有許多待努力的地方³⁰。

5. 宣傳

(a) 針對外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士的法律扶助，貴單位是否對非本國人進行宣傳？若是，宣傳管道及方式為何（如是否結合 NGO）？宣傳時如何克服語言隔閡？

²⁹ 有關美國州際法院口譯人員的責任與政策之全面研究，請參見 New York University School of Law's Brennan Center for Justice's July 2009 report entitled, "Language Access in State Courts", authored by Laura Abel, which is available at www.brennancenter.org.

³⁰ 進一步資訊，請參見前述的第 2 項問題，以及 2008 Global Workers Justice Alliance Manual on Transnational Litigation.

如同前述所言，美國法律扶助組織，包括馬里蘭法律扶助局，承認了通知外籍人士他們的權利之重要性，特別是利用外籍人士的母語通知。舉例而言，「全球勞工正義聯盟」(Global Workers Justice Alliance, GWJA)和「移民權利中心」(Centro de los Derechos del Migrante, CDM)致力於在臨時勞工抵達美國之前教育他們，這是美國法律倡議者的其中一大勝利。一旦到了美國，所有為農工服務的法律扶助組織，會擴大其服務計畫，例如透過工作人員去探望住在他們管轄範圍之內的勞工移民。就馬里蘭法律扶助局而言，這是需要工作人員透過各州來安置勞工移民營(經常每年變換地點)、進入他們的住宅(獲得農工的許可，雖然這些住宅通常是雇主擁有的)、以及舉辦事先無預期的「知道你的權利」(Know Your Rights)研討會，讓勞工表達他們的利益。考慮到大多數的勞工必須一天工作十多個小時，探訪時間通常選擇在傍晚或是週末，這是勞工少數的休息時光。在移民營中舉辦移民擴大計畫，參與的法律扶助律師需要有彈性的工作時間，而且他們必須要有勇氣和冒險心去發現勞工，他們可能畏懼移民官員以及/或是生活在不適合人居住的地方。

幾乎所有美國農工計畫都有在移民營內發送印刷品。這些印刷品描述了司法對移民的特殊國家權利(例如對超過聯邦收入的最低州際收入的潛在權利)，以及應該永遠包括一個讓移民能夠對外尋求援助的免付費電話號碼。推廣計畫的員工將訓練和告知這支免付費電話號碼可以暢通全美國，而且如果這項計畫還有一個，他們也提供勞工可以從他們母國打回美國的免費電話。

推廣計畫的員工盡可能地用口頭的方式簡述資訊，因為約有 85%的農工在從印刷品獲得資訊方面有困難。³¹因此，儘管印刷品很重要，但更重要的教育策略是透過對話的方式和勞工移民討論他們的權利，並強調他們可以透過電話號碼來獲取更多的訊息。有些計畫也會透過 CD 或是圖繪卡通的方式來表達，這可能比文字在文化上更適用於溝通。當越來越多的原住民進入美國，特別是從事低薪水的農業工作，要隨時運用地方方言來更新他們的印刷品和律師，這對法律扶助計畫來說是一項持續的挑戰。舉例而言，墨西哥語是一個墨西哥當地的語言，而其使用者在加利福尼亞州持續增長，且它和西班牙語系仍有所不同。

美國法律扶助律師要與現在或未來英語能力有限的當事人溝通，最好的方法就是透過雇用雙語人士。然而，馬里蘭法律扶助局體認到，懂得如何說另一種語言，並不即表示此工作人員了解翻譯正式法律的要求和技巧。因此，馬里蘭法律扶助局盡它最大的力量提供其工作人員關於如何擔任口譯員，或與口譯員合作的教育訓練。馬里蘭法律扶助局制定了一個正式政策，反制在任何情況下以兒童擔任口譯員，並且盡可能也不由當事人的家族成員擔任。針對不會說客戶語言的律師，聯邦法(根據 1964 年民事權利法案第六章)要求所有接受聯邦補助的機構，在其客戶至少有 5%是屬於非英語客戶的情形下，必須提供口譯員。因此，如果沒有受過訓練的法律扶助人員能使用客戶或是申請人的語言，工作人員將

³¹ 「美國國家農業勞工民意調查」(U.S. National Agriculture Workers Survey, NAWS)，是由美國勞工局於 2000 年 3 月所贊助。同樣的研究發現，73%的美國農工完成了他們在母國墨西哥的學業。

打電話到「語言專線」(the Language Line)，這是一間與馬里蘭法律扶助局簽約的全國性公司，提供各種語言的電話口譯服務。馬里蘭法律扶助局通知未來的當事人可以使用口譯員，很重要的第一步是展示馬里蘭法律扶助局的「I speak」海報，民眾可以指向一個熟悉的片語(即「我需要一個[阿拉伯語、波斯語、法語、西班牙語、俄羅斯語]...口譯員」)。以這個方法，即使現場沒有立即的口譯人員，工作人員也可以分辨申請人/客戶所說的語言，而且他們也能精確地分辨出口譯人員應該翻譯哪種語言。

6. 倡議

(a) 貴國是否參與國際人權相關法令之改革與倡議？若是，請詳述內容。

參加國際人權法的擁護與改革並不是一件傳統上由聯邦補助的法律服務組織在過去三十年內已經完成的事情，特別是當「遊說」(lobbying)受制於「法律服務團體」(LSC)的限制之後³²。當大眾對這些規則有所期待時，他們的影響似乎會對法庭外的倡議者形成廣大的「寒蟬效應」(chilling effect)。

然而，雖然受制於法律服務團體的限制，但是為了美國法律扶助顧客的福利而使用國際法律的影響日益提升。舉例而言，馬里蘭法律扶助局是由法律服務公司所補助(意即聯邦補助)的其中一個組織，近年來已透過「人權取向」(human rights approach)的方式提供服務。馬里蘭法律扶助局剛剛完成了一份兩年戰略計劃，其涉及到有系統地重新考量其所提供的各式法律服務。這並不是專門著重於傳統的法律服務提供模式，即組織所處理的各種案件或法律問題都被嚴格、有系統地歸類，馬里蘭法律扶助局採用了一種更有彈性的方式讓馬里蘭州貧民的各项需求能夠更精確地被強調。馬里蘭法律扶助局決定，當務之急的，就是它所提供的法律服務應該要超越顧客的基本人權。這種「人權取向」的概念絕大部分源自於法律學家瑪莎·戴維斯(Martha F. Davis)2007年12月在「情報交換評論：法律與貧窮期刊」(Clearinghouse Review: Journal of Law and Poverty)中所發表的「壕溝中的人權：每日法律扶助案件所使用的國際人權法」(Human Rights in the Trenches: Using International Human Rights Law in Everyday Legal Aid Cases)一文³³。馬里蘭法律扶助局的律師承認並不是所有顧客的權利都會受到美國法律的承認(例如健康保險或是住房配給的權利)。然而，在國際權利的語言中表達這樣的抗辯替司法救濟增加了實質的管道，也為當事人和法官提供了重要的背景。因此，就像聯邦和州際法院逐漸變得更願意去考量到美國案件中的國際法要素，馬里蘭法律扶助律師也會接受這樣的請求，的確，這理應是律師的責任，以增加一個他們廣泛大量的提倡戰略。

³² 根據第 1612 節，「這部份的目的是確保接受法律服務團體的補助者以及他們的員工能夠不用受限於某些活動，包括在立法體系或是其他直接遊說活動、基層遊說、決策參與、公共表達、提倡訓練、以及某些組織活動中的代表權」。

³³ Davis 教授的文章請參見：http://www.povertlaw.org/clearinghouse-review/issues/2007/2007_nov_dec/davis.

(b) 貴國之外籍勞工仲介制度是否完善？是否為造成外籍勞工/配偶/人口販運等被害人/其他外籍人士法律問題之重要結構性原因之一？請簡述之。若是，貴單位是否參與勞工仲介制度修正之倡議工作？

美國正式外籍勞工佣金制度主要是針對於臨時勞工(例如被允許短暫停留在美國的外籍人士，非移民簽證)或是非法滯留的勞工(在美國工作的外籍人士，雖然他們是非法居留美國)。每年約十萬名臨時勞工簽證的發行皆與美國雇主有關，意味著如果這些外籍人士用任何的理由選擇放棄工作，他們將失去其法律移民的地位³⁴。美國法律扶助律師特別關切的地方在於美國「H-2」簽證計畫，這項計畫同意美國的雇主每年僱用無技術、臨時的外籍勞工 11 個月³⁵。在「H-2A」計畫中，農場的雇主(意即尋求農工的農場)可能會每年進口無上限的外籍勞工到農場工作，讓雇主能夠通過證明美國勞工並不願意從事此類工作的最低標準。同樣地，「H-2B」計畫同意美國僱主可以每年進口總共六萬六千名的外籍臨時勞工，來從事臨時、無技術性的非農業活動(例如園藝、飯店清潔、以及海產加工等)³⁶。參加 H-2 計畫的雇主主要可以從開發中國家雇用外籍人士，例如墨西哥、牙買加(直到最近的海地)、以及任何願意忍受許多不公平待遇的預期勞工，儘管他們的收入低於美國最低薪資標準。

如上述所言，雖然實際上所有擁有 H-2 簽證的人都是合法移民，但是只有 H-2A 和 H-2B 的勞工(從事林業工作)有資格獲得由「法律服務團體」(LSC)所補助的法律扶助。儘管如此，律師可能只能協助他們和工作契約相關的事宜。絕望的外籍勞工的聯盟，他們的移民地位(有時是住房供給)全繫於雇主身上，他們的老闆有絕對的權力來空降本國籍人士，而且法律服務律師很少有機會可以完美地解決勞工虐待的問題。甚至，最近一份由受人尊敬的「南方貧窮法律中心」(Southern Poverty Law Center)所進行的「移民正義計畫」(Immigrant Justice Project)，其表示美國臨時勞工體系幾近於「奴隸」³⁷。

近來，在 2008 年春天，馬里蘭法律扶助局(伴隨著一些其他由聯邦或非聯邦補助的計畫)參與了(利用非「法律服務團體」的補助)一個「注意與評論」(notice-and-comment)的過程，透過臨時勞工律師全面傳送與如何強化 H-2 計畫下勞工的權利相關建言。這些建言直接傳送到美國勞工部(U.S. Department of Labor)，此乃美國外籍勞工佣金體系下的主要聯邦機構。法律服務律師建言對提升勞工權利的影響力將有待持續觀察，這主要是因為中央政府已經轉變。不幸的是，雖然歐巴馬政府承諾要強化對勞工權利之保護，但是美國勞工部的實際行動仍依舊緩慢³⁸。

³⁴ 請參見 Carton's "Portable Justice" article，同前註解，第 550 頁。

³⁵ 同前註解。

³⁶ 同前註解。

³⁷ 請參見 Southern Poverty Law Center's 2007 report entitled, "Close to Slavery: Guestworker Programs in the U.S.", which is available at www.splcenter.org.

³⁸ 更多有關歐巴馬政府應該強化對勞工保護的建議，請參見 December 2008 Frameworker Justice report, entitled "Litany of Abuses: More – Not Fewer – Labor Protections Needed in the H-2A

