

移民局安全社區計畫 後繼難為



律師手記
/ 李亞倫律師

因大眾不斷的批評安全社區計畫及移民執法局不只針對犯罪者，而是所有非法移民，移民執法局長莫頓(John Morton)6月17日提出了兩份檢控酌情處理權(prosecutorial discretion)的備忘錄，以緩和移民社區漸升的憤怒。雖然它增加並澄清了檢控酌處權的範圍，但仍無法抹去人們對這個錯誤計畫所產生的恐懼和憤怒。

■ 檢控酌處權無濟於事

備忘錄列出可行使檢控酌處權的範圍，但其實無濟於事，因為酌處權仍是由移民執法局官員、代表或律師自行酌情處理。並且許多檢控酌處權只在一段時間後才被完全記錄下來，那麼非法移民這段期間在哪裡呢？可能被關在移民執法局的拘留所，因為移民局現在已經承認，當地執法警察局在逮捕外籍人士後，只能拘押他們48個小時。在其中一項有關「某種

受害人、證人和起訴人的檢控酌處權」備忘錄中，莫頓主張對涉及刑事罪行的被害人和證人行使檢控酌情權，包括家暴、與保護民權和自由有關的「有正當意義」(non-frivolous)的案件當事人。但是，行使這項權利僅限於特殊情況或重大因素，包括「重大移民欺詐行為」。

這是什麼意思呢？如何判斷「保護民權和自由」是否真正當意義？就像一宗房東/房客的控訴案，房東向移民局舉報房客，可是如果移民官就是房東本人，那他會認為此控訴沒有正當意義嗎？評估重大移民欺詐的標準是什麼，是否見仁見智？這些條件是否適用於以任何不實陳述方式入進美國的人呢？事實上這份備忘錄旨在鼓勵因安全社區計畫而害怕被逮捕、不願舉報罪案的市民來舉報罪行；看起來也在保護為催生夢想法案而示威的學生，問題是此備忘錄使用模糊的字眼，只用「應當」而不是「必須」的字眼，並登載著警告辭句說，如果當事人與移民局有過任何過節，他/她仍然必須非常警惕。

■ 行使檢控酌處因素多

另一項備忘錄—「行使檢控酌處權要與移民執法局在逮捕、拘留、和遞解外籍人士的優先權一致」，它闡明一套移民局官員、代表和律師要考慮的因素；莫頓說，這份清單並不詳盡，也不是只有一項因素就可決定的。這份因素清單包括：

- 移民局的民事移民執法優先權；
- 當事人在美國的時間，以合法身分在此的時間要予以特別考慮；
- 當事人來美的情況和入境的方式，特別是很小就來美的外籍人士；
- 當事人在美國接受教育，對那些在美國接受高中教育或畢業，或在美國合法的教育機構接受大學或更高學位教育的人，給予特別考慮；
- 當事人或當事人的直系親屬，是否曾在美國軍隊、後備隊或國民警衛隊服務，對投入戰場者給予特別考慮；
- 當事人的犯罪紀錄，包括逮捕、曾被定過罪、或未解決的逮捕令；

· 當事人的移民紀錄，包括所有先前的移送出境或未遵守的移送出境令，先前身分被拒，或欺詐的證據；

· 當事人是否對國家安全或公共安全構成威脅；

· 當事人對社區的貢獻和關係，包括家庭關係；

· 當事人與其祖國的關係及其國情；

· 當事人的年齡，對未成年人和老人給予特別考慮；

· 當事人的配偶、子女或父母是否有美國公民或綠卡；

· 當事人是否專為照顧有精神或身體殘疾、未成年人、或重病的親屬；

· 當事人或其配偶是否懷孕或剛生育；

· 當事人或其配偶是否患有嚴重的精神病或疾病；

· 是否因當事人的國籍，不可能將他移送出境；

· 當事人是否有可能獲得臨時或永久居留權或其他解除移送出境的資格，包括是美國公民或永久居民的親屬；

· 當事人是否有可能獲得臨時或永久居留權或其他解除移送出境的資格，包括尋求政治庇護、家暴、人口走私或其他罪行的受害人；

· 當事人是否目前或曾經與聯邦、州或地方執法當局合作過，如移民執法局、政府律師或司法部、勞工部、或全國勞工關係委員會等等。

因為安全社區計畫的規定，這些因素成為移民局在決定簽發或取消監禁通知的一部分。但是這些因素大多不能在48小時內確定，因為這需要仔細查核該名非法移民是否具有上述有利狀況，而且這需要移民提出實質證據。

非法移民很有可能待在移民執法局的居留所，直到執法局官員在比較其有利狀況和不利因素後，才能決定是否行使檢控酌處權。

因此即使有這兩項備忘錄，問題仍無法解決，當一個人不管以什麼理由被當地法官攔下質問時，包括車尾燈破損、或狗叫聲太大而與鄰居發生糾紛，仍可能因安全社區計畫而被拘

留和驅逐出境。

■ 計畫原目的已扭曲

當安全社區計畫首次被提出時，其目的是為保護社區免於被暴力犯罪分子侵犯，但現已演變成「捉拿非法移民」的計畫。要真正達到當初計畫所承諾的條件，就不應拘留因輕罪或違反民事移民法被逮捕的非法移民。否則，它仍是一個「設陷阱捕捉移民」的計畫，必須廢棄。憤怒的移民維權人士和移民社區已開始把倡導在2013年全國實施此計畫的歐巴馬政府視為目標。目前，紐約州、麻州和伊利諾伊州等三州選擇退出該計畫，並正試圖脫離與它的關係。但這仍大有問題。

如果某州政府已和移民局簽署了協議，該州還能真正選擇退出安全社區計畫嗎？即使某州政府尚未與移民局簽署協議，難道就真的可以不加入？此計畫的主要特性和目標是讓聯邦調查局及移民執法局共用曾被該州逮捕或有犯罪紀錄者的指紋資料，然後移民執法局官員決定是否採取進一步的行動，如將被捕者關在移民拘留所。

簡短的答案是，對移民執法局而言，甚至不需要協議的認可來達到其目標，不管州政府是否簽署執行此計畫，最終的結果都一樣。莫頓曾經提到有關安全社區基本的誤解是，不知怎的，這個計畫要州政府的協議書來行使聯邦移民職權，但根本並非如此。他進一步表示，「州政府不能跟聯邦說：『我們不要和司法部及國安局分享資訊，或設法避免共用資訊。』這是聯邦部門之間的事。」紐約時報2011年6月7日引述一位匿名官員的話，「我們不會因為州長們

小啓

「移民信箱」中提供的只是一般性信息，並非律師事務所對客戶個案的正式法律諮詢，也不一定適用所有情況。

答者與讀者之間，並不存在律師與客戶的關係。

——編者按

而停止這個計畫，…這個計畫是法律規定的，並有政府和國會的支持。」

那麼以目前移民執法局的態度，如果沒有比莫頓的這兩個備忘錄更好的解決方法，州政府或社區有什麼選擇呢？至今只有一個令人不快的選擇——即州政府和社區停止把指紋資料提供給聯邦調查局。但如果這樣做，就意味這個管轄區，不知道當事人是否在他州被定過罪。移民執法局似乎拿民選官員害怕政治反彈的後果當賭注，賭他們害怕被指責不顧大眾安全，而只顧保護非法移民的權利。

但比州政府更重要的問題，是安全社區的糾紛給歐巴馬政府造成的頭痛大問題。此計畫讓他失去不少朋友，許多先前是盟友現在成為敵人。他一直依靠的、明年競選連任要投他票的團體，已開始重新考慮他們的立場。所以，如果你是美國總統歐巴馬，你對安全社區的選擇是什麼？政府當局若猜站在總統這邊的親移民遊說團和移民社區已在縮小中是正確的，且人們認為因此計畫他正在傷害移民社區，使得站在他這一邊的人越來越少。歐巴馬總統，我們急需一個更好的解決方案。