

律師手記

／李亞倫律師

加速簽發出庭通知 新備忘錄引起的效應

美國公民及移民服務局負責國內業務的副主任邁克萊茲通知移民官員，在2006年10月1日當天或日後，一旦移民申請被拒絕，若申請人沒有其他補救方式，例如自動離境、恢復非移民身分或有資格轉換其他身分等，按「慣例」，一份出庭通知單(NTA)應與拒絕判決書一起寄出。

對今年10月起裁決的案件有效

這是移民局內部今年7月11日的備忘錄——「處置可被遞解出境的外籍人士案件」透露的。這個新的政策對10月1日當天或日後裁決的案件有效，包括目前正在等候處理的案件。該政策已被視為美國公民及移民服務局對加強移民執行法的方式。

移民服務局早在2003年已宣布出庭通知的政策，當時出庭通知主要針對對公共安全或國家安全造成威脅的案件、欺騙案件或某些臨時保護身分案(TPS)因案件拒絕或撤銷的理由構成遞解出境或驅逐出境的根據。佛蒙特服務中心在2004年強調出庭通知只會發給那些牽涉到欺騙的案件或介入公共安全問題的案件。現在情況發生變化，只要當事人是非法，雖沒有犯重罪，但在申請非移民轉換身分，申請簽證延期，或調整為永久居民身分都有可能因申請案被拒而收到出庭通知。由於被拒後果嚴重，申請人必須在遞交檔案前，要斟酌申請案成功的可能性。

這個新備忘錄起源於美國移民服務局和移民及海關執法局的協議備忘錄(MOA)，其中談到在判決期間發給外籍人士出庭通知。協議備忘錄除了某些類別，並不要求簽發出庭通知，只說「美國公民及移民服務局會簽發出庭通知或行使起訴權」。美國移民服務局的備忘錄，看上去則使用強硬手段，包括提出警告要「對這種類別的案件(所有其他案件)目前沒有定期準備出庭通知的服務辦公室，應該對2006年10月1日當天或日後裁決的案件開始準備實施這些手續。在此之前對案件有需要的，應該確保出庭通知已準備齊全。」

起訴前應考慮當事人有利因素

這個備忘錄提到起訴權，特別提到前移民局在2000年11月的聲明說，在決定是否行使起訴權可考慮下列有利因素，包括外籍人士的移民身分、在美國居住的長短、犯罪紀錄、是否涉及人道主義、移民紀錄、遞解的可能性、用其他方式達到執行目標的可能性、是否外籍人士

有資格或可能有資格用其他方式補救、未來的訴訟被採納產生效力、目前或過去是否與執法部門合作、美國服兵役的光榮紀錄、社區的影響力和任何可提供服務局的資料。但是我們擔心大多數移民官員會認為除非當事人具有其他馬上可以使用的途徑，將依備忘錄的指示寄發出庭通知。

例如，備忘錄書面上指示，出庭通知單(NTA)應「按慣例」與拒絕判決書一起寄出。所以美國移民服務局可能沒有時間對大多數的案件考慮那些因素。備忘錄提供的補救方式，不是範圍狹小，就是令人混淆或僅被移民審理官員視為在寄發出庭通知前只需考慮的事項。另外，備忘錄加強要快速簽發出庭通知，在這種情況下，簽發出庭通知單很容易草率行事。

調整身分審決案件缺點多

我認為，美國移民服務局對I-485調整身分審核判決的質量有很多缺點。最近來我們辦公室諮詢的人相當多。其中有被美國移民服務局誤認在別州犯過罪的，有在調整身分面談時沒有經濟擔保書的，有在調整身分面談時移民官員沒有考慮他的假釋身分而認為他在入境時沒有經過檢查的。還有因沒有按時去打指紋的和因沒有去面談而被拒的，而他們都沒有收到移民服務局的通知單。移民官員說通知單已寄出，也沒有退回，但這兩位當事人地址多年沒變，也收過服務局寄去的其他通知單。

移民局各辦事處受到總部巨大的壓力要減少I-485調整身分的積壓案件。為此移民局鼓勵官員對個案迅速做結論。拒絕的案件屬結案，尚在審理的則不算結案。華盛頓總部要求統計數字，且移民服務局的高級主管必須常在國會的聽證會解釋他們的作業進度。這種強調快速完成案件造成無法仔細審理案件而匆促定案。以紐約區為例，2006年3月宣布了一項政策，在調整身分面談時，任何案件若缺少正常必備的文件將被拒絕。

簽發出庭通知的權力已授予下階層的官員。目前不但區域主任和服務中心主任有權簽發，連區域審判主管官員和服務中心審判主管官員都有權簽發。在行政管理系統上，審判主管官員只比審判官員高一級，是審判官員的直屬上司。在大的區域辦公室，有許多審判主管官員。把這麼大的權力交給一位審判主管官員將造成麻煩，因為審判主管官員可能不諳法律，無法像服務局的高級官員能掌握或體會此權力

的含意。

無法充分保障外籍人士在I-485調整身分被拒絕前，有機會反駁審判官員調查結果的權利。但案件在拒絕前怎麼來補救審判官員犯的差錯？當外籍人士和他的律師都相信他通過了綠卡面談，但突然收到拒絕信，只因移民官員對一個模棱兩可的答覆不滿，而移民官員繼續再問一個問題就能澄清。美國移民服務局在2005年2月16日公布了一個早期備忘錄，「要求提出證據(RFE)和有意拒絕的通知單(NOID)」，說案件不應該沒有要求進一步的證據或發出有意拒絕的通知單(NOID)就立即拒絕，除非案件很明顯的沒有資格申請，就算有附加的證據或解釋也無法申請。我們建議美國移民服務局即使放慢減速裁決的速度，也要嚴格遵守其在備忘錄宣布的標準。

葉茲副主任的備忘錄對何時簽發出庭通知沒有很明確的指示。它沒有說美國移民服務局必須等到上訴或重新開案或重新考慮定案。涉及刑事罪的案件，將由移民及海關執法局而不是美國公民及移民服務局簽發出庭通知。一旦案件裁決完成，備忘錄間接提到案件要轉給移民及海關執法局。另外，因為I-485調整身分和I-539非移民身分延期和轉換的申請是不能上訴只能重新開案或考慮，簽發出庭通知，應該只在及時提交的重新開案或考慮的案件被拒後才予以考慮。

加速簽發出庭通知後患多

目前美國移民服務局的程序是要在I-485調整身分或I-539非移民身分延期和轉換被拒時同時簽發出庭通知。在上訴期間其I-485調整身分仍屬被拒。如果上訴贏了，美國移民服務局會自動把I-485調整身分案件打開。我們只能希望移民局不要因不可上訴的I-485調整身分被拒，而對其I-140(職業移民)和I-130(親屬移民)需要上訴的案子，簽發出庭通知。

一份出庭通知單會自動地提高案件的危險性並增加法律費用。當出庭通知寄出後，當事人必須和政府的律師及移民法院以敵對方式處理事務。案件的結果不再簡單，因為案件的管轄權已轉為移民審查辦公室(EOIR)而不再是美國公民及移民服務局。即使被拒的案件上訴成功後，外籍人士至少要在遞解訴訟程序終止或出庭通知撤銷後，其管轄權才會退回美國公民及移民服務局。我們希望因簽發出庭通知的嚴重性，考慮我們上述的建議。