

مروری بر مأموریت ها و اقدامات آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت ایالات متحده آمریکا (۲۰۱۷)^۱ مترجم: آمنه کاشانی موحد^۲

چکیده

در مقاله پیش رو آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت ایالات متحده آمریکا معرفی شده و مهم ترین اقدامات و حوزه های کلیدی آن مورد اشاره قرار گرفته است. این آمبودزمان در ساختار تشکیلاتی وزارت امنیت داخلی آمریکا قرار دارد و در چهار حوزه کلیدی خانواده، اشتغال، مهاجرت و خدمات بین نهادی، خدمات مشتری و سلامت فرایندها فعالیت می کند. با توجه به گزارش سالانه این نهاد، از جمله مهم ترین اقدامات اثربخش و کلیدی این آمبودزمان، کوتاه کردن زمان رسیدگی ها، توجه به پرونده های فوری، ایجاد سامانه های الکترونیکی، کمک های موردی به متقاضیان و تقویت همکاری های بین نهادی بوده است.

واژگان کلیدی: نهاد آمبودزمان، گزارش سالانه، خدمات شهروندی و مهاجرت، ایالات متحده

آمریکا

۱ - این مقاله، ترجمه و خلاصه ای از گزارش سالانه آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت ایالات متحده آمریکا با عنوان: «Annual Report 2017, Citizenship and Immigration Services Ombudsman» است که در سال ۲۰۱۷ از سوی وزارت امنیت داخلی آمریکا منتشر شده است.

۲ - رئیس گروه بررسی و تحقیقات مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت ایالات متحده آمریکا (USCIS) یک منبع مستقل، بی طرف و رازدار در وزارت امنیت داخلی آمریکا (DHS) محسوب می شود. این آمبودزمان، دفتری مستقل در مرکز فرماندهی وزارت امنیت داخلی است که به طور مستقیم به معاون وزیر گزارش می دهد. این معاون در واقع، یکی از دریافت کنندگان تمامی گزارش های آمبودزمان است. آمبودزمان به شیوه ای بی طرفانه برای بهبود خدمات مهاجرت اقدام می نماید. افراد و کارفرمایانی که به دنبال دریافت کمک از آمبودزمان هستند می توانند با اطمینان این اقدام را انجام دهند زیرا هر گونه افشای اطلاعات محرمانه، ممنوع بوده مگر اینکه ضرورت آن به طریقی دیگر در قانون یا مقررات ذکر شده باشد. افشای اطلاعات تنها با رضایت قبلی صورت می گیرد.

مأموریت ها و شیوه عمل آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت

مأموریت های قانونی دفتر آمبودزمان شامل موارد زیر است:

- کمک به افراد و کارفرمایان در حل مشکلاتی که با آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت دارند؛
 - شناسایی حوزه هایی که در آن افراد و کارفرمایان در مواجهه با آمبودزمان دچار مشکلاتی می شوند؛
 - پیشنهاد ایجاد تغییرات در فعالیت های اداری آمبودزمان برای کاستن از مشکلات شناسایی شده. آمبودزمان مأموریت های خود را از طرق زیر انجام می دهد:
 - ارزیابی درخواست های کمک از سوی افراد و کارفرمایان و ارائه این توصیه که آمبودزمان اقدام اصلاحی را در جای مناسب اتخاذ کند؛
 - تسهیل همکاری های بین نهادی و هدایت فعالیت های بیرونی برای گستره وسیعی از ذی نفعان عمومی و خصوصی؛
 - مرور فعالیت های آمبودزمان، تحقیق در مورد قوانین، مقررات، سیاست ها و رویه ها و انتشار توصیه های رسمی و غیررسمی برای جلب توجه آمبودزمان به حل نظام مند مسائل.
- بازرسان به طور مستقیم در مراکز خدمات آمبودزمان، دفاتر میدانی، دفاتر پناهندگی و سایر بخش ها برای حل مسائل موردی فعالیت می کنند. این بازرسان به نوبه خود در خصوص درخواست های مربوط به کمک های موردی برای شناسایی روندها و موضوعات نظام مند که ممکن است به اولویت های سیاستی و موضوعی برای توصیه های رسمی یا غیررسمی تبدیل شود، تکیه می کنند.
- افراد و کارفرمایان در زمان ارائه درخواست کمک های موردی، باید اطلاعات مربوط به تلاش های قبلی خود برای حل موضوع از جمله شماره درخواست خدمات آمبودزمان، شماره تأیید، گذرنامه یا تاریخ و نشانی ایمیل آمبودزمان برای بیان دغدغه های خود را ارائه نمایند. اگر متقاضی با نهادی دولتی

یا عضوی از کنگره ارتباط برقرار کند، بازرس از آن‌ها می‌خواهد که این اطلاعات را نیز ارائه دهند. صلاحیت قضایی بازرسان به وسیله قانون تعریف و به موضوعات مرتبط با آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت ایالات متحده آمریکا محدود می‌شود.

بازرسان درخواست‌ها برای کمک موردی که با عنوان پرونده‌های نیازمند اقدام فوری شناخته شده‌اند را ظرف مدت هفت روز رسیدگی می‌کنند. بازرسان با در نظر گرفتن ضوابطی یکسان که از سوی آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت اعلام شده است، درخواست‌های کمک موردی را بر مبنای فوریت یا جدیت آن، تسریع خواهند کرد. کسانی که به دنبال کمک‌های فوری هستند باید مدارک مربوط به درخواست خود را به منظور جلوگیری از تأخیرهای غیر ضروری به همراه داشته باشند. آمبودزمان در خصوص بررسی تسریع یک تحقیق، به صورت مستقل تصمیم می‌گیرد. بازرسان همچنین وضعیت رضایتمندی از متقاضیان را با توجه به فرم مربوط به آن بررسی می‌کنند.

اقدامات بازرسان شامل مراحل زیر می‌شود:

- مرحله اول: ارزیابی اطلاعات ارائه شده و در صورت لزوم تماس با متقاضی برای کسب اطلاعات بیشتر؛
- مرحله دوم: بررسی پایگاه‌های داده آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت برای تعیین وضعیت فعلی متقاضی؛
- مرحله سوم: تحلیل قوانین، سیاست‌ها و فعالیت‌های مرتبط برای ارزیابی اینکه چگونه بازرسان می‌توانند به متقاضی کمک نمایند. تحلیل گران در مورد پرونده‌های پیچیده با مشاوران سیاسی ارشد مشورت می‌کنند و روندها را شناسایی می‌نمایند؛
- مرحله چهارم: تماس با دفتر آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت در حوزه قضایی متقاضی (دفتر میدانی، مرکز خدمات، اداره پناهندگی و مانند آن)؛
- مرحله پنجم: اطلاع‌رسانی به افراد و کارفرمایان در مورد اینکه آمبودزمان چه زمانی با متقاضی تماس گرفته و پاسخ به سؤالات بازرس؛
- مرحله ششم: تماس با آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت در صورت لزوم. زمانی که درگیر شدن در یک مسئله، در حل آن نتیجه نمی‌دهد، درخواست‌ها افزایش می‌یابد. تحقیقاتی که پس از گذشت شش ماه از ارسال پستی به آمبودزمان، مورد هیچ اقدامی قرار نگرفته‌اند در فهرست «تمدید رسیدگی» قرار می‌گیرند؛
- مرحله هفتم: ادامه ارتباط با افراد تا زمان حل مسئله؛
- مرحله هشتم: متوقف کردن درخواست کمک، به شرط اقدام به موقع آمبودزمان. اقدام آمبودزمان می‌تواند شامل صدور یک اخطار یا حکم، زمان‌بندی یک مصاحبه یا ارسال یک سند امن مانند کارت اقامت دائم باشد.

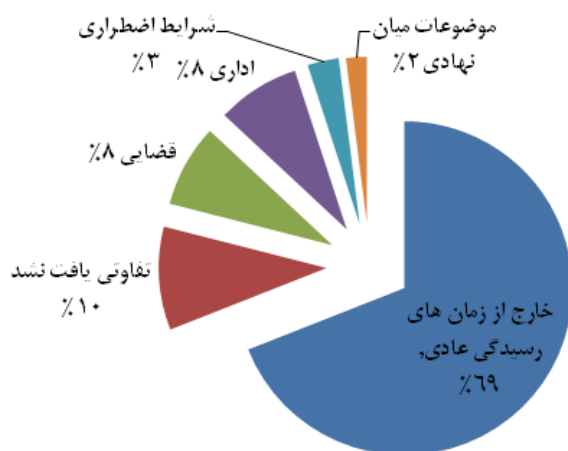
پاسخ‌های آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت

آمبودزمان ۱۵ روز کاری برای پاسخ به یک رسیدگی عادی و پنج روز کاری برای پاسخ دادن به درخواست‌های فوری مهلت دارد. از آمبودزمان چنین انتظار می‌رود که طی این دوره زمانی یک پاسخ حقیقی تشریح کننده وضعیت کنونی تقاضاها را ارائه نماید. این پاسخ حقیقی شامل مراحل ارزیابی یا رسیدگی است که منطقی برای صدور حکم درخصوص درخواست‌ها و تقاضاها، عوامل مرتبط با هرگونه تأخیر در رسیدگی و محدوده زمانی تقریبی برای حل مسئله می‌باشند.

زمانی که آمبودزمان، محدوده زمانی مشخصی را برای حل و فصل پرونده ارائه نمی‌کند و پرونده شش ماه یا بیشتر از زمان رسیدگی عادی توسط آمبودزمان را سپری می‌کند، بازرسان یک صف از پرونده‌های طولانی مدت از درخواست‌ها و تقاضاها را با عنوان «تمدید رسیدگی» به وجود می‌آورند. آن‌ها هر سه ماه یکبار وضعیت پرونده‌ها را در مرکز آمبودزمان بررسی و پیگیری می‌کنند و این گونه بر پرونده‌ها تا زمان اقدام آمبودزمان نظارت می‌نمایند.

بازرسان به منظور حفظ بی طرفی، عموماً تأیید یا رد یک پرونده را از آمبودزمان نمی‌خواهند. اکثر درخواست‌ها شامل پرونده‌هایی است که به دلایل گوناگون از زمان‌های رسیدگی موردی آمبودزمان خارج شده است (شکل ۱-۱). تأخیر پرونده‌هایی که خارج از زمان‌های رسیدگی عادی قرار دارند، ممکن است ناشی از بررسی سابقه یا تحقیقات انجام شده به وسیله سایر نهادها باشد. بازرسان همچنین مسائل موردی حقیقی که شامل اشتباهات فاحش و سوءاستفاده‌های آشکار از قانون به وسیله آمبودزمان در هر مرحله‌ای از این فرایند باشد را رسیدگی می‌کنند. کمک موردی بازرسان هرگز جانشینی برای توسل قانونی نمی‌شود. افراد و کارفرمایان باید حقوق خود را از طریق فعالیت‌هایی برای بازگشایی، بازنگری و تجدیدنظر حفظ نمایند.

شکل ۱- موضوع درخواست‌ها برای کمک موردی از آمبودزمان



گزارش سالانه آمبودزمان

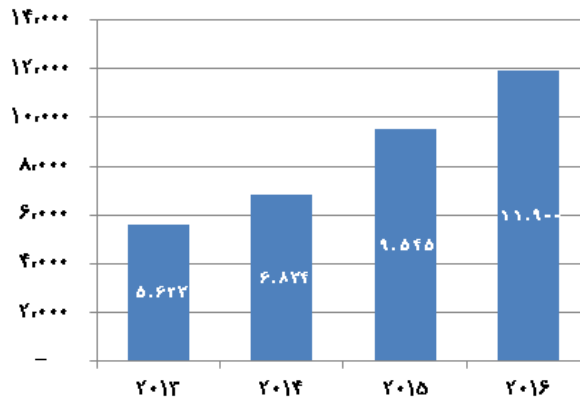
آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت ایالات متحده آمریکا، هر سال گزارشی شامل موارد زیر را منتشر کرده است:

- مروری کلی بر مأموریت ها و خدمات آمبودزمان؛
- مرور برنامه ها و چالش های سیاستی خدمات شهروندی و مهاجرت در طول دوره مورد بررسی؛
- بحث تفصیلی درباره مشکلات فراگیر، توصیه ها و رویه های مطلوب در حوزه های اقدامات بشردوستانه، اشتغال، خانواده، خدمات مشتریان و فرایندهای سلامت.

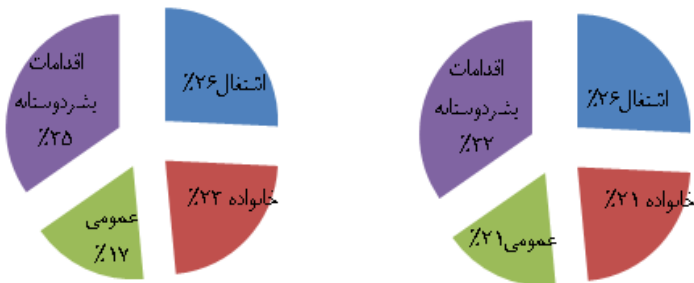
سال ۲۰۱۶ در مرور

آمبودزمان در سال ۲۰۱۶، تعداد ۱۱۹۰۰ تقاضای کمک موردی را دریافت کرد که به نسبت سال پیش از آن، ۲۵ درصد افزایش یافته بود. در این حال، تنها کمتر از ۴۳ درصد از تقاضاها از سوی افرادی بود که در جستجوی این خدمات از طریق وکیل یا نماینده معتبر بودند. به طور کلی ۲۶ درصد تقاضاها مربوط به اشتغال، ۳۲ درصد با موضوعات بشردوستانه، ۲۱ درصد در خصوص مسائل خانوادگی و ۲۱ درصد مربوط به مسائل مهاجرت از جمله تقاضای تابعیت بود.

شکل ۲- تعداد درخواستها برای کمک موردی از آمبودزمان طی سالهای ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۶



شکل ۳- درخواستها برای کمک موردی در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶



سال کمک‌رسانی

آمبودزمان در سال ۲۰۱۶، تعداد ۹۱ ذی‌نفع که درگیر شیوه‌هایی برای شناخت بهتر نگرانی‌ها در خصوص توزیع خدمات مهاجرت و مزایای آن بودند را راهنمایی کرد. آمبودزمان برای اطلاع ذی‌نفعان از ابتکارات جدید و دریافت بازخورد در مورد موضوعات متنوع و گرایش‌های سیاستی، ۶ همایش از راه دور عمومی برگزار نمود. ششمین همایش سالانه را آمبودزمان در اداره اسناد و مدارک ملی در ششم دسامبر ۲۰۱۶ در واشنگتن برپا کرد.

حوزه‌های تمرکز و یافته‌های کلیدی آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت

براساس ماده ۴۵۲(۱)(ث) قانون امنیت داخلی ۲۰۰۲ ایالات متحده آمریکا، گزارش سالانه آمبودزمان باید شامل خلاصه‌ای از فراگیرترین و جدی‌ترین مشکلات پیش‌روی افراد و کارفرمایانی که به دنبال خدمات آمبودزمان هستند و همچنین توصیه‌های آمبودزمان باشد.

گزارش سالانه موضوعات و تحولات در حوزه‌های زیر را همراه با خلاصه‌ای از توضیحات مربوط،

پوشش می‌دهد:

۱. خانواده
۲. اشتغال
۳. اقدامات بشر دوستانه
۴. خدمات بین‌نهادی، خدمات مشتری و سلامت فرایندها

۱. خانواده

انسجام خانواده و یکپارچگی مهاجران، مؤلفه مهمی از اصول مهاجرت در آمریکا به‌شمار می‌رود. در سال ۲۰۱۶، آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت آمریکا با افزایش قابل‌توجهی در برنامه‌های تابعیت که در حال تلاش برای اجرای یک انتقال مهم به سمت رسیدگی‌های الکترونیکی بود به چالش کشیده شد. مهاجران نظامی شاهد بروز تأخیر در رسیدگی به تقاضاهای مهاجرشان بودند. آمبودزمان همچنین تغییراتی را در فرایند چشم‌پوشی موقت انجام داد، این تغییرات شامل تمام متقاضیان واجد شرایط قانونی و گسترش استانداردهای سخت‌گیرانه و همچنین حذف استاندارد انکار یا «دلیلی برای باور» نیز می‌شود.

اقدامات کلیدی

آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت ایالات متحده آمریکا، در سال مالی ۲۰۱۶، بیش از ۹۷۲ هزار تقاضای تابعیت که تقریباً ۲۰۰ هزار مورد بیش از رقم پیش‌بینی شده بود را (قبل از افزایش هزینه‌ها و انتخابات ریاست جمهوری) دریافت کرد. در آوریل ۲۰۱۶، آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت ایالات متحده آمریکا (USCIS) ابتکار انتقال خود را گسترش داد تا شامل فرایند تقاضای تابعیت

گردد. معرفی فرم تقاضا برای تابعیت در سامانه مهاجرت الکترونیک تعهدی بزرگ را برای این نهاد به همراه داشت زیرا فرایند تابعیت، تقاضایی پیچیده است که باید مورد توجه قرار می گرفت.

با این حال آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت فرم تقاضای تابعیت در سامانه مهاجرت الکترونیک را زمانی آغاز کرد که این نهاد در گیر تقاضاهای فراوانی بود. در همان زمان آمبودزمان به فرایند تقاضاهای تابعیت از طریق صدور حکم مبتنی بر تقاضاهای کاغذی نیز ادامه داد. آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت، فرایند سامانه مهاجرت الکترونیک برای تقاضاهای مهاجرت جدید را چهار ماه پس از نخستین اقدام، به دلیل مشکلات متعدد فنی به حالت تعلیق در آورد که این کار منجر به تأثیرات منفی در دوره‌های مورد پردازش شد. در حالی که بسیاری از این مشکلات اولیه حل شده بود، متقاضیان تابعیت با تأخیر در به دست آوردن حقوق و امتیازات شهروندی روبه‌رو شدند.

۱- موضوعات مربوط به مهاجرت نظامی: خدمات مهاجرت برای سربازان نظام وظیفه توزیع مزایای مهاجرت نظامی برای خدمت نظام وظیفه، کهنه سربازان و خانواده‌هایشان برای حفظ آمادگی نظامی و برای امنیت ملی ضروری است. در این حال، بررسی پیشینه‌ها و اشتهار افراد موجب بروز تأخیر در پردازش‌ها و مانع از اتمام برنامه‌های تابعیت نظامی همگام با برنامه آموزش‌های ابتدایی تابعیت می‌شد.

به همین دلیل سربازان وظیفه در خصوص تقاضای تابعیت مشکلاتی را تجربه می‌کنند زیرا پرونده‌های آنان میان حوزه‌های قضایی متعدد در نقل و انتقال است. به علاوه، معجزه‌ها به وسیله یادداشت ۳۰ دسامبر ۲۰۱۶ وزارت دفاع در مورد ضرورت پیوستن نظامی به برنامه منافع ملی گردیده که خود، منجر به بروز تأخیرهای قابل توجه و مسائل موقعیتی برای کسانی شد که از طریق این برنامه به نیروهای نظامی پیوستند و تقاضای تابعیت بودند.

۲- تغییرات در سیاست و فعالیت برای انصراف موقت

برنامه انصراف از حضور غیرقانونی موقت در سال ۲۰۱۳ به منظور ارتقا و حفظ انسجام خانواده برای برخی همسران یا والدین شهروندان ایالات متحده آمریکا که به صورت غیرقانونی در آمریکا حضور داشتند و برای اخذ شرایط اقامت دائمی قانونی باید از آمریکا خارج می‌شدند، به اجرا درآمد. آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت در سال ۲۰۱۶، این برنامه را گسترش داد تا تمامی متقاضیان واجد شرایط قانونی را شامل شود. آمبودزمان به روزرسانی راهنمای سیاستی و همچنین دستورالعمل‌ها را برای توسعه حداکثری استانداردها انجام داد تا شامل خلاصه‌ای از عوامل سخت‌گیری حداکثری باشد.

آمبودزمان همچنین درخواست‌های انصراف موقت را به دلیل «عدم باور» متوقف کرد. اکثر درخواست‌های کمک موردی که از سوی بازرسان دریافت می‌شد، به مسئله ناتوانی بر ارائه دلایل بازمی‌گشت (قبل از قبول مقررات که در بالا اشاره شد). علاوه بر این، مواردی دیگری بر این عدم پذیرش وجود داشت که به نظر نمی‌رسد دلیل محکمی برای ادعای وجود روش‌های سخت‌گیرانه و

پردازش‌های طولانی برای کشف صحت و سقم مدارک یا ادله صورت گرفته باشد.

۲. اشتغال

سیاست مهاجرت آمریکا که به دنبال پاسخ به نیازهای بازار کار است، به افزایش رشد اقتصادی کمک می‌نماید و رقابت‌پذیری آمریکا را افزایش می‌دهد.

در این گزارش سالانه، آموودزمان ضمن بررسی مجدد مرور اداری تصمیمات اشتغال محور خود از طریق اقدام برای بازگشایی و بازنگری میدانی و درخواست تجدیدنظر از دفتر تجدیدنظر اداری، شیوه‌هایی را برای ایجاد مرور معنی‌دارتر ارائه می‌دهد. بازرسان در این بخش، استمرار دقیق برنامه سرمایه‌گذاران مهاجر و افزایش تأخیرهای برنامه را مرور می‌کنند. مقررات جدیدی که در اوایل سال ۲۰۱۷ به اجرا درآمد، سیاست‌گذاری‌ها در بسیاری از برنامه‌های مربوط به مهاجران و غیرمهاجران دارای مهارت بالا را در یکدیگر ادغام نمود.

اقدامات کلیدی

۱- تصمیم‌گیری‌های اشتغال محور

مرور اداری از طریق اقدام برای بازگشایی و بازنگری برای اشتغال و درخواست تجدیدنظر از دفتر تجدیدنظر اداری (AAO)، پیشرفت‌های قابل‌توجهی در دوره پردازش خود داشته و بیشترین درخواست‌های تجدیدنظر اداری را در ۱۸۰ روز به انجام رسانده است. با این حال، هنگامی که دفتر تجدیدنظر اداری زمان‌های رسیدگی را ثبت می‌کند، این بازنگری به وسیله آموودزمان (که تصمیم اولیه را اتخاذ می‌کند)، شامل زمان تجدیدنظر نمی‌شود.

مراحل گوناگونی وجود دارد که آموودزمان می‌تواند نسبت به معنی‌دار بودن و به موقع بودن مرور اداری اطمینان حاصل نماید. این مراحل عبارت‌اند از:

- تعیین زمان پردازش برای مرورهای میدانی اقدامات؛
- انتشار زمان‌های پردازش دقیق‌تر برای دفتر تجدیدنظر اداری که شامل زمان انجام مرور میدانی اولیه برای انواع فرم‌های اداره تجدیدنظر اداری می‌باشد، زمان پردازش در حال حاضر سه ماه یا کمتر می‌باشد؛
- فرم ۱۲۹۰۸ از طریق ارائه دستورالعمل‌های صریح‌تر یا به‌طور جایگزین، اقدامات و تجدیدنظرهای جداگانه‌ای را در دو فرم جداگانه تصریح می‌کند.

۲- سرمایه‌گذاران EB-5

کنگره در ۳۰ سپتامبر ۲۰۱۷ برنامه مرکز منطقه‌ای سرمایه‌گذاران مهاجر را تمدید کرد. اما مجموعه‌ای از تمهیدهای کوتاه‌مدت، آغازگر موجی از فرم‌های دادخواست مهاجران بود که از سوی شرکت کارآفرینی آلاین (ALINE) در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ تکمیل شد. تقاضاهای زیادی برای درخواست ویزا وجود داشت. سرمایه‌گذاران و وابستگان آن‌ها از چین که در انتهای صف تصمیم قضایی در مورد

فرم درخواست ویزا قرار دارند، ممکن است برای دریافت ویزای مهاجرت، ۱۰ سال یا بیشتر منتظر بمانند. در سی ام نوامبر ۲۰۱۶، آمبودزمان علاوه بر دستورالعمل سیاستی خود با عنوان «سرمایه گذاران»، یک متمم شش فصلی را نیز منتشر کرد که مقررات این نهاد، قوانین آمره، سیاست ها و رویه ها را با قانون ترکیب و تنظیم نمود. در میان تلاش های اصلاحی قانون گذاری مداوم در ژانویه ۲۰۱۷، آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت آمریکا قواعد پیشنهادی را منتشر کرد که در آن، یک برنامه پذیرش و نظارت مرکزی منطقه ای را ایجاد کرده، سطوح حداقلی سرمایه گذاری را افزایش داده و روش شناسی برای تعیین حوزه های اشتغال را ضمیمه نموده است.

۳- مقررات AC21

آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت در نوامبر ۲۰۱۶، مقرراتی که مدت ها مورد انتظار بود را منتشر کرد. این مقررات که اغلب با نام AC21 شناخته می شود، پس از تصویب قانون باهدف بهبود و نوسازی برنامه های مهاجرت اشتغال محور و غیرمهاجرتی از طریق توسعه انعطاف پذیری، شفافیت و اطمینان برای کارگران خارجی و کارفرمایان آمریکا وضع شد. این مقررات، بسیاری از سیاست های بلندمدت آمبودزمان برای حرفه تخصصی و برنامه های ویزای مهاجران اشتغال محور را متمرکز نمود. وزارت امنیت داخلی آمریکا، ده ها هزار نظر درمورد قواعد پیشنهاد شده و اشکال مرتبط با ذی نفعان به ویژه کارگران خارجی، دغدغه های آنان درمورد حذف قاعده ۹۰ روزه برای دریافت مجوز اولیه اشتغال و سایر حوزه های مجوز کار را دریافت کرد.

۳. اقدامات بشردوستانه

قانون مهاجرت آمریکا، تسهیلاتی بشردوستانه را برای مهاجران بزه دیده از جرم فراهم کرده است. به رغم تلاش های صورت گرفته توسط آمبودزمان برای ارجاع به شمار فزاینده درخواست های پناهندگی، متقاضیان تأخیرهای طولانی را تجربه می کنند یعنی زمان انتظار مصاحبه در برخی مکان ها از پنج سال نیز تجاوز می کند. به دلیل وجود یک سرپوش قانونی و تأخیرهای رسیدگی آمبودزمان، متقاضیان ویزای غیرمهاجرتی باید سال ها منتظر بمانند. از این رو، ابتکارات آمبودزمانی می تواند میزان انتظار متقاضیان را کاهش دهد.

اقدامات کلیدی

۱- تأخیر در رسیدگی به تقاضای پناهندگی

قبل از اقدامات آمبودزمان، تلاقی عواملی از جمله وجود مشکل در درخواست ها منجر به عقب افتادگی قابل توجهی در صدور مجوز پناهندگی می شد، هر چند که در نهایت مورد موافقت قرار می گرفت. تا پایان سال ۲۰۱۶ بیش از ۲۲۳۴۳۳ مورد پرونده پناهندگی مورد قبول در انتظار صدور حکم قضایی و تصویب از سوی آمبودزمان بود. این نهاد گام هایی را برای پرداختن به مسئله عقب افتادن پناهندگی مانند افزایش گروه های مأموران رسیدگی به پرونده های پناهندگی و بازگشایی شعبه های اقماری

پناهندگی برداشت. با این حال تلاش‌های یادشده که در سال ۲۰۱۵ براساس تجربه‌های اجراشده بر روی دیگران بنا شده بود، هنوز به‌طور قابل توجهی، عقب افتادن پرونده‌های پناهندگی را کاهش نداده است. انبوهی از ترس‌های منطقی که با زمان‌بندی رسیدگی‌های اولویت‌بندی شده ادامه می‌باید، ظرفیت بخش پناهندگی را محدود می‌کند تا منابع خود را تا زمان تصویب موارد پناهندگی مورد قبول، هدایت نماید.

۲- روادیدهای عقب‌افتاده غیر مهاجرتی

در حال حاضر تقاضا برای روادید غیرمهاجرتی بسیار بالاست به طوری که متقاضیان و اعضای خانواده‌هایشان تقریباً سه سال قبل از قرار گرفتن در فهرست انتظار روادید غیرمهاجرتی، منتظر می‌مانند که البته بستگی به نوع روادید قابل دریافت دارد. بر همین اساس، افراد و اعضای خانواده آن‌ها به دنبال روادید غیرمهاجرتی هستند که باید سال‌ها قبل از دریافت مجوز اشتغال برای آن صبر کنند. آن‌ها ممکن است در آمریکا زندگی کنند و در معرض اخراج یا اقامت خارج از کشور در موقعیت‌های آسیب‌پذیر قرار گیرند.

آمودزمان گام‌هایی را برای شتاب بخشیدن به رسیدگی به روادید غیرمهاجرتی با ایجاد مرکز خدمات ورموت (VERMOT) برداشته است. این مرکز، به‌طور سنتی واحدی است که احکامی در خصوص خدمات بشردوستانه صادر می‌کند و صدور احکام قضایی دادخواست‌ها را با مرکز خدمات نبراسکا (NEBRASKA) تقسیم می‌کند.

به این ترتیب که ذی‌نفعان در خصوص به عقب‌افتادگی پرونده‌ها از شفافیت برخوردار خواهند شد که از جمله آن می‌توان به شفاف‌تر شدن تعداد دادخواست‌های غیرمهاجرتی اشاره کرد که بستگی به زمان ارائه دادخواست قبل از قرار گرفتن آن‌ها در فهرست انتظار دارد.

۴. خدمات بین‌نهادی، خدمات مشتری و سلامت فرایندها

درخواست‌کنندگان همچنان با تجربه تأخیرها در دریافت خدمات مهاجرت روبه‌رو هستند. افزایش قابل توجه هزینه‌ها در سال ۲۰۱۶ با افزایش خدمات یا کاهش زمان‌های رسیدگی همراه نبود. در این گزارش سالانه، آمبودزمان به تلاش برای تحقق تحول، کاهش زمان‌های رسیدگی آمبودزمانی و مشکلات موجود در صدور اخطاریه‌ها و اسناد آمبودزمان تمرکز می‌کند.

اقدامات کلیدی

۱- گسترش هزینه خدمات مهاجرت

رسیدگی‌ها و خدمات موردی آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت آمریکا تقریباً به‌طور کامل با پرداخت هزینه درخواست‌ها و دادخواست‌ها از سوی متقاضیان و نه تخصیص‌های کنگره، تأمین مالی می‌شود. آمبودزمان به‌طور منظم هزینه خود را برای اطلاع از هزینه واقعی و خدمات و مزایای رسیدگی ارزیابی می‌کند. جدیدترین مقررات مربوط به هزینه‌ها که در ۲۴ اکتبر ۲۰۱۶ منتشر شد و در تاریخ ۲۳ دسامبر ۲۰۱۶ به اجرا درآمد، هزینه‌ها را به‌طور میانگین ۲۱ درصد افزایش داد. به هنگام اعلام

انتشار افزایش هزینه‌ها در سال ۲۰۱۶، آمبودزمان متعهد شد تا به موقع درخواست‌ها و دادخواست‌ها را رسیدگی کند اما در دستیابی به اهداف رسیدگی‌اش موفق نبود. تأخیر در رسیدگی به پرونده‌ها از سوی آمبودزمان عمدتاً ناشی از نوسان موارد نیازمند تکمیل، شکاف زمانی میان افزایش هزینه‌ها و به کارگیری کارکنان جدید، پیچیدگی مرور موردی و افزایش کشف کلاهبرداری و الزامات نظارت امنیتی است.

۲- چالش مستمر دگرگون سازی

آمبودزمان در دل دشواری تلاش‌های طولانی مدت نوین گرابی که با عنوان «دگرگون سازی» شناخته می‌شود، برای حرکت از تکمیل فرم‌های کاغذی به سوی فرم‌های الکترونیکی، رأی قضایی و مدیریت موردی در حدود ۹۰ حوزه مرتبط با فعالیت‌های مهاجرت را شامل می‌شود. پس از ۱۰ سال کار، در اواخر سال ۲۰۱۶، ذی‌نفعان آمبودزمان تنها قادر بودند به طور مداوم برای دو مورد از مزایای مهاجرت از طریق سامانه الکترونیک مهاجرت به صورت برخط اقدام کنند. آمبودزمان با استفاده از سامانه الکترونیک داخلی، پیشرفت کرد و در حال حاضر پنج نوع از احکام قضایی مرتبط با پناهندگی را صادر می‌کند. به‌رغم وجود برنامه‌ریزی و آموزش‌های اساسی که آمبودزمان را مجبور ساخت موقتاً احکام قضایی مربوط به تابعیت الکترونیک را متوقف نماید و راه‌اندازی دیگر حوزه‌های مرتبط را برای رسیدگی الکترونیک به تأخیر بیندازد، توسعه کند روند «دگرگون سازی» و چالش‌های موجود در عملیات سامانه الکترونیک مهاجرت به وسیله دفتر بازرس کل (OIG)، دفتر حسابرسی دولتی (GAO)، کنگره و رسانه‌ها مورد بررسی دقیق قرار گرفته است. هم OIG و هم GAO این برنامه را در سال ۲۰۱۶ بازبینی و موارد مشکل‌ساز برای این برنامه را اعلام کردند.

۳- زمان‌های رسیدگی آمبودزمان: نیاز به افزایش دقت

زمان‌های رسیدگی آمبودزمان، در واقع همان انتظارات عمومی در خصوص مدت‌زمان مورد نیاز برای اعلام حکم قضایی در خصوص درخواست‌ها و دادخواست‌ها می‌باشد. با این حال، رهیافت فعلی آمبودزمان برای زمان رسیدگی، اغلب زمان دقیق رسیدگی به پرونده‌ها را بیان نمی‌کند. عدم شفافیت در مورد زمان رسیدگی، اعتماد به آمبودزمان را کاهش داده و منافع حاصل از اتخاذ تصمیمات را آگاهانه می‌سازد که بر زندگی حرفه‌ای و شخصی ذی‌نفعان تأثیر خواهد گذاشت. زمان‌های رسیدگی برای پاسخ‌گو نگه داشتن آمبودزمان در خصوص خدمات به موقع، ضروری است اما در حال حاضر زمان‌های رسیدگی شامل زمان لازم برای رسیدگی آمبودزمان نمی‌باشد.

۴- موضوعات مربوط به پست

به‌رغم پیشرفت‌های اخیر در پروتکل‌های مرتبط با پست آمبودزمانی از جمله سامانه تغییر برخط نشانی، هزاران مرسوله پستی آن‌گونه که تصور می‌رفت به مقصد نرسید و با مهر «توزیع نشده»، برگشته یا به یک نشانی غیر از نشانی اصلی توزیع شده و برگشت خورده است. زمانی که اختطاریه‌های قانونی و

اسناد به گیرنده نمی‌رسد، افراد از ملاقات‌های مهم، مهلت مقرر و اسنادی که به‌طور بالقوه پیامدهای ناخوشایندی برای آن‌ها دارد باز می‌مانند.

تحویل نادرست اختاریه‌ها و اسناد، آسیب‌پذیری امنیتی را ایجاد می‌کند مانند امکان سوءاستفاده از اسناد امن مثل کارت‌های اقامت دائمی قانونی. آمبودزمان باید گزینه‌های اضافی را برای تحویل اختارها و اسناد از جمله درخواست برای تحویل اسناد امن پس از گرفتن امضا، راه‌اندازی برنامه آزمایشی «نگهداری برای تحویل» (یعنی نگهداری مرسولات برگشتی برای تحویل به مشتری) و گسترش استفاده از برجسب‌های خدمات پستی با عنوان «هزینه پستی پرداخت شده است» را در نظر بگیرد.

سال ۲۰۱۶ در مرور

دفتر آمبودزمان در سال ۲۰۱۶ با حدود ۳۰ کارمند تمام‌وقت با سوابق و تخصص‌ها و موضوعات متنوع درمورد قانون و سیاست‌های مهاجرت کار می‌کرد. تقریباً نیمی از کارکنان، تحلیلگران حوزه حقوق مهاجرت هستند که برای پرداختن به درخواست‌های افراد به‌منظور کمک موردی فعالیت می‌کنند. تجربه آن‌ها شامل کار برای سازمان‌های غیرانتفاعی، بنگاه‌های حقوق خصوصی و ادارات دولتی مانند آمبودزمان، وزارت امور خارجه آمریکا و وزارت کار می‌باشد. علاوه بر این مشاوران ارشد سیاست‌ها با داشتن تجربه‌ای غنی در حوزه حقوق و سیاست‌های مهاجرت به کار مرور موضوعات نظام‌مند می‌پردازند. مشاوران ارشد به کمک گروه‌های بین‌نهادی، تحقیق و توصیه‌های پیشنهادی و گزارش دولتی و کمک به پاسخ‌گویی به سؤالات موردی پیچیده می‌پردازند.

در سال ۲۰۱۶ آمبودزمان ۱۱۹۰۰ تقاضا برای کمک موردی را دریافت کرد که نسبت به سال پیش از آن به میزان ۲۵ درصد افزایش یافته بود (شکل ۲).

تنها کمتر از نیمی از درخواست‌ها (۴۳ درصد) از سوی افراد یا وکلای آنان در ارتباط با درخواست برای کمک موردی به آمبودزمان تسلیم شده است.

موارد زیر به برخی از پرونده‌ها و کمک‌های ارائه‌شده به‌وسیله بازرسان آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت آمریکا در سال ۲۰۱۶ اشاره دارد:

قضیه ۱: ارائه کمک‌های بشردوستانه

مادری پس از درخواست کمک از بازرسان، خواستار امکان ورود بشردوستانه پسر ۱۰ ساله‌اش به آمریکا بود تا او بتواند به‌عنوان یک اهداکننده مغز استخوان برای خواهر پنج ساله‌اش اقدام نماید. بازرس برای تسریع در درخواست امکان ورود بشردوستانه با مقر خود در آمبودزمان تماس گرفت تا آن پسر بتواند به‌موقع برای جراحی فوری موردنیاز وارد آمریکا شود. پس از آنکه بازرس پرونده را با دفتر خود در آمبودزمان مطرح کرد، درنهایت آمبودزمان به امکان ورود مشروط رأی داد و آن پسر توانست

موقتاً به آمریکا وارد شود تا یک جراحی موفقیت آمیز مغز استخوان تضمین شود.

قضیه ۲: ارائه خدمت به سربازان نظام وظیفه

در این پرونده، آمبودزمان به یک دختر سرباز (سرباز ذخیره) ارتش که از آموزش انفرادی پیشرفته در ۱۰ می سال ۲۰۱۶ فارغ التحصیل می شد، کمک کرد. این سرباز از طریق برنامه ورود نیروهای نظامی به ارتش پیوسته بود. تا زمانی که پرونده تابعیت او در جریان بود، او قادر به کار یا ثبت نامه در مدرسه نبود. ارتش اجازه داد که او موقتاً در همان وضعیت باقی بماند اما قبل از اینکه به تابعیت آمریکا درآید، او در معرض خطر از دست دادن خانه اش بود. در نتیجه تحقیق آمبودزمان، سابقه سرباز بررسی و به سرعت تکمیل شد و او در ماه می ۲۰۱۵ به تابعیت آمریکا در آمد.

قضیه ۳: رفع نیازهای کارفرمایان آمریکایی

یک مؤسسه کشاورزی درخواست شواهدی را در ارتباط با دو تقاضای جداگانه به هنگام تلاش به منظور انتقال ۱۱۲ کارمند برای یک کار جدید دریافت کرد. از آنجایی که این کارگران برای برداشت محصولات فاسدشدنی به کار گرفته شده بودند، بازرس در مورد حساسیت زمانی پرونده به آمبودزمان اطلاع داد و کار آمبودزمان برای روشن شدن اطلاعات درخواستی آغاز گردید. آمبودزمان در پاسخ به این پرونده، رسیدگی آن را تسریع و هر دو درخواست را تأیید کرد.

قضیه ۴: خطای آمبودزمان

آمبودزمان یک فرم دانشگاهی تقاضا برای کارگران غیرمهاجرتی را تأیید کرد اما درخواست سه ساله دوره اعتبار آن را به یک سال کاهش داد. دانشگاه دو بار با آمبودزمان تماس گرفت تا رسیدگی به این تصمیم را درخواست کند. آمبودزمان در پاسخ اظهار داشت که تاریخ اعتبار صادر شده صحیح است. در این مرحله بازرس وارد عمل شد و درخواست کرد تا مرکز خدمات آمبودزمان، بررسی بیشتری در مورد پرونده انجام دهد. او نگرانی در مورد دوره اعتبار کوتاه مدت را برجسته ساخت و ملاحظات خود را به ستاد منتقل کرد. آمبودزمان متعاقباً تأکید کرد که مرکز خدمات در آمبودزمان به اشتباه دوره اعتبار را کوتاه کرده است و آمبودزمان اعلامیه مصوب اصلاحی را صادر نمود.

قضیه ۵: اصلاح موارد رد شده نامناسب

یک متقاضی سرپرستی خانواده با آمبودزمان تماس گرفته بود تا تقاضا کند که برای فرزندش، همان زمانی که به والدین اختصاص داده می شود، معین شود، آمبودزمان درخواست وی را به اشتباه رد کرد. مبنای اشتباه این بود که فرزند قبل از صدور ویزای والدینش به ۲۱ سالگی رسیده بود و به همین علت فاقد شرایط اخذ ویزا پیش از موعد مقرر بود.

در این مرحله بازرس این نکته را یادآور شد که فرزند آن‌ها در حقیقت یک سال قبل از صدور ویزای والدینش وارد ۲۱ سالگی شده بود و در غیر این صورت می توانست تمام نیازهای لازم برای

داشتن اولویت را همانند پدر و مادرش داشته باشد. براین اساس آمبودزمان به اشتباه خود پی برد و یک مهلت زمانی پیش از آن تاریخ را به او اختصاص داد که مبنای آن پرکردن تقاضا پیش از ورود به ۲۴ سالگی بود.

قضیه ۶: ممانعت از گذشتن سن کودکان و از دست دادن صلاحیت

یک زن جوان فرم تقاضا برای انصراف از حضور غیرقانونی موقت را به محض اعلام مجاز بودن آن، تکمیل کرد. اما او در معرض خطر گذشتن از ۲۱ سالگی و خروج از صلاحیت قانونی برای استفاده از مزایای آن قبل از حکم قانونی بود. آمبودزمان ابتدا درخواست او برای تسریع پرونده اش را به اشتباه رد کرد و اشتباه به این دلیل بود که آمبودزمان درخواست های انصراف موقت را تسریع نمی کند. بازرس سپس این پرونده را برای بررسی بیشتر به آمبودزمان آورد. آمبودزمان متعاقباً چنین حکم کرد که با ضوابط تسریع متقاضی موافق است و انصراف تنها برای چند هفته قبل از اینکه از محدوده سن مجاز بگذرد، تأیید شده بود.

قضیه ۷: پیشگیری از مشکلات آتی

آمبودزمان به اشتباه اصلاح وضعیت متقاضی اشتغال همراه با اقدامات را بدون بررسی گزارش معاینه پزشکی تأیید کرد. متقاضی با علم به اینکه این مسئله می تواند مشکلات آتی درخصوص وضعیت اقامت دائم را به وجود آورد، فرم اعلام تجدیدنظر را تکمیل کرد. بازرس نیز در هر درخواست متقاضی این فرایند را تسهیل کرد، در نتیجه آمبودزمان درخواست را دوباره بررسی نمود، اسناد پزشکی مناسب را پذیرفت، درخواست را تأیید کرد و هزینه درخواست پرداخت شده برای اقدام بازبینی را برگرداند.

قضیه ۸: تغییر نشانی

یک متقاضی مجوز شغلی، تغییر نشانی خود را در همان روزی که مجوز شغلی او تأیید و صادر شد، به آمبودزمان اعلام کرد. از آنجایی که صدور کارت به وسیله مرجع دیگری غیر از اداره ای که به درخواست ها و فرایندهای تغییرات نشانی می پردازند، انجام می گیرد، از نظر زمانی با مرجع صادرکننده هماهنگی نداشت. سند مجوز شغلی متقاضی به نشانی قدیمی او ارسال شده بود. زمانی که درخواست ازسوی خدمات پستی آمریکا به آمبودزمان برنگشت، آمبودزمان اعلام کرد که متقاضی باید درخواست جدیدی را با هزینه تعیین شده پر کند (۳۶۵ دلار در آن زمان) نظر به اینکه متقاضی به موقع تغییر مکانش را به آمبودزمان اعلام کرده بود و عدم تحویل نتیجه اقدام متقاضی نبود، بازرس مداخله کرد و به این ترتیب آمبودزمان یک کارت جدید بدون درخواست جدید یا پرداخت صادر کرد.

قضیه ۹: بازپرداخت ها

یک شرکت مدیریت اوقات فراغت، قبل از اینکه شکایت مربوط به تقاضای گروه هایتی را دریافت کند، برای کمک با آمبودزمان تماس گرفت. آمبودزمان هزینه تکمیل را پذیرفت اما به این تقاضا،

هرگز رسیدگی نشد. شرکت طی مدت شش ماه بارها با آمبودزمان برای درخواست بازپرداخت هزینه تکمیل، تماس گرفت. در این مرحله بازرس مداخله کرد و توانست برای شرکت بازپرداخت را بگیرد. متأسفانه آن گروه قادر به سفر به آمریکا نبودند و تاریخ‌های تور آمریکا از دست رفت.

سال کمک‌رسانی بازرسان

بازرسان در سال ۲۰۱۶، مشارکت بیش از ۹۰ ذی‌نفع را با دولت و مقامات محلی، دفاتر کنگره، سازمان‌های ملی و اجتماع پایه، انجمن‌های و کلا، انجمن‌های کارفرمایان و افراد و کارفرمایان جلب کردند. بازرسان همچنین کمک‌رسانی از طریق شبکه‌های وب، همایش از راه دور با ذی‌نفعان در سراسر کشور و همچنین با مراکز خدمات و دفاتر میدانی را به انجام رساندند.

رسانه‌های اجتماعی

بازرسان با ذی‌نفعان از طریق فیس‌بوک مشارکت می‌کنند. به‌علاوه ذی‌نفعان می‌توانند از طریق اشتراک آنلاین، ایمیل‌هایی به‌روز را به‌صورت منظم از بازرسان دریافت نمایند.

همایش‌های از راه دور

بازرسان همایش‌های عمومی زیر را برای ارائه اطلاعات و دریافت بازخورد در مورد مسائل و گرایش‌های سیاستی در سال ۲۰۱۶، میزبانی کرده‌اند:

- همایش‌های مجانی: ۲۶ اکتبر ۲۰۱۶
- مشکلات اسناد شغلی: ۳۱ اوت ۲۰۱۶
- جمع‌بندی همایش سالانه ۲۰۱۶: ۲۸ ژوئیه ۲۰۱۶
- زمان‌های رسیدگی: ۲۷ آوریل ۲۰۱۶
- مزایای وزارت حمل‌ونقل موتوری آمریکا: ۲۵ فوریه ۲۰۱۶
- دگرگونی نظام‌های آمبودزمانی: ۲۸ ژانویه ۲۰۱۶

همایش سالانه آمبودزمان

در ششم دسامبر ۲۰۱۶ آمبودزمان ششمین همایش سالانه خود را با نام همکاری دولت و ذی‌نفعان برای بهبود خدمات مهاجرت برگزار کرد. این همایش با حضور بیش از ۳۰۰ شرکت‌کننده همراه بود و بیش از چهارهزار نفر نیز از طریق یوتیوب از آن بازدید کردند. لئورد ریگرز که بعدها به ریاست آمبودزمان رسید اظهار داشت که این نهاد باید همچنان انصاف‌گرا و خدمت‌محور باشد. در پی آن شلی پیترمن نماینده سابق UNHCR برای آمریکا و کارائیب، نیز اظهار داشت که آمبودزمان خدمات مهاجرت و شهروندی در حقیقت بازتاب‌دهنده بحران‌های مهاجرت جهانی و نقش ایالات متحده در واکنش به آن‌ها می‌باشد.

جوآن اوسانا، که بعدها به مدیریت اداره اجرایی مرور مهاجرت EOIR رسید با اشاره به نقش این

اداره، تأکید کرد که این سیستم آماده است تا کارهای بزرگ از جمله محافظت از روندهای مقتضی و حفاظت از عملیات مرور و بازبینی را به انجام رساند. او به اهمیت وجود منابع کافی برای کارکرد اثربخش دادگاه‌های مهاجرت اشاره می‌کند. در این همایش به موضوعاتی مانند اشتغال، اقدامات بشردوستانه، کارگران موقت، مسائل مربوط به اسکان مجدد منطقه‌ای مهاجران و برنامه خردسالان آمریکای مرکزی و شهروندی و تابعیت برای جمعیت خاص نیز پرداخته شد.

نتیجه‌گیری

با نگاهی به عنوان نهاد‌های آمبودزمانی در دنیا، به نظر می‌رسد آمبودزمان‌ها در کشورهای مختلف به سمت تخصصی شدن در رسیدگی به شکایات سوق داده می‌شوند. این مسئله منجر به ایجاد آمبودزمان‌هایی حرفه‌ای و کارآمد و در نهایت ارتقای فرایند خدمت‌رسانی می‌گردد.

ایالات متحده آمریکا علاوه بر نهاد‌های عمومی مبارزه با فساد مانند شورای بازرسی کل سلامت اداری، دفتر تحقیقات فدرال و اداره اخلاق دولتی، به صورت تخصصی نیز در حوزه‌های خدمات شهروندی و حقوق اجتماعی دارای نهاد‌های ویژه نظارتی و آمبودزمانی است.

آمبودزمان خدمات شهروندی و مهاجرت آمریکا تمرکز خود را بر کوتاه کردن زمان‌های رسیدگی، اصلاح فرایندهای رسیدگی به شکایات، الکترونیکی کردن فرایندها، استفاده بهینه و هدفمند از بازرسان و ترویج طرح کمک‌موردی در امر رسیدگی عادلانه و توجه به پرونده‌های فوری و در نهایت بررسی رضایتمندی ذی‌نفعان مرتبط با این آمبودزمان معطوف نموده است. اما چنان‌که در گزارش مرور سال ۲۰۱۶ آمده، در برخی زمینه‌ها از جمله کوتاه کردن زمان تقاضای پرونده‌های مهاجرت و همچنین عملکرد سامانه آنلاین مهاجرت با مشکلات و نواقصی روبه‌رو بوده است.