

執行摘要

公民及移民服務局監察官辦公室(The Office of the Citizenship and Immigration Services Ombudsman)之2013年度報告包括：

- 綜述監察官之使命與服務；
- 回顧美國公民及移民服務局(USCIS)於報告期內的專案實施及政策成就；以及
- 細緻探討人道主義、家庭和工作領域，及客戶服務和改革中普遍存在的嚴重問題、建議及最佳實作。

監察官辦公室綜述

監察官辦公室係依照2002年《Homeland Security Act》成立，旨在幫助個人和僱主解決於USCIS遇到的問題。政策與個案研究工作由一組專家開展，他們的專業與技能涵蓋多個學科領域。2012年4月1日至2013年3月31日，監察官辦公室共收到4,531份援助申請。在提交至監察官辦公室的個案中，有74%的個人和僱主之前曾線上造訪過USCIS網站上的「My Case Status」（本人個案狀態），66%曾撥打過USCIS全國客戶服務中心熱線，及30%於當地辦公室中參加了InfoPass約見。總體而言，人道主義、家庭和工作問題的申請比例大致相當。

今年，監察官走訪了美國各地區的社區和利益相關方。經由一番調查和接觸後，監察官提出了四條正式建議：

- 完善取消配偶及子女居留條件之程序 (2013年2月28日)；
- 依照《Immigration and Nationality Act》(INA)第204(l)款完善申請與呈請判決 (2012年11月26日)；
- 確保為無陪伴兒童提供公平、有效的庇護程序 (2012年9月20日)；以及
- 有關USCIS於申請資訊管理服務(PIMS)中所起作用之建議 (2012年5月16日)。

主要成果及研究領域

人道主義

虐待、拐賣及其他犯罪行為之受害者。美國國土安全部(U.S. Department of Homeland Security)與USCIS共同發起了旨在保護人口拐賣、家庭暴力及其他犯罪行為之受害者的活動。2012年12月，USCIS針對某些《Violence Against Women Act》(VAWA)自行申請者及其衍生申請者，以及U簽證受益者發佈了就業許可政策指引。儘管利益相關方歡迎該指引，但仍存在諸多顧慮，如衍生申請者之就業許可，非移民受害者獲得就業許可之能力方面的限制。

無陪伴兒童。INA和2008年《William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act》(TVPRA)從程序上為無陪伴兒童(UAC)提供了真正的保護。經由細緻研討後，監察官辦公室提出了「確保為無陪伴兒童提供公平、有效的庇護程序」之建議。USCIS隨後同意接受美國海關邊境保護局(U.S. Customs and Border Protection)與移民海關執法局(Immigration and Customs Enforcement)做出的對UAC之監管決定。該決定將會為考量託管於及正託管於衛生與公眾服務部的所有未成年人提供始終如一的程序。

特殊移民少年。遭虐待、拋棄或忽視之非移民兒童可獲准合法逗留美國。2010-2011年，監察官辦公室接到了大量與特殊移民少年(SIJ)個案相關之援助申請。一直存在的問題包括：處理時間拖延、面試技巧與判決不恰當，以及少年保護判決相關證據要求(RFE)繁瑣或牽強。2011年4月15日，監察官辦公室提出了解決該等問題的正式建議。儘管USCIS採納了提議的部份改革，但利益相關方繼續遇到SIJ相關難題。監察官將會繼續與USCIS現場工作人員一同努力解決利益相關方剩餘的問題。

自行救助與兒童入境暫緩遣返(DACA)。暫緩遣返係指機構可自行決定讓個人繼續逗留美國，無需擔心遭遣返。自2007年起，監察官辦公室已提出兩條正式建議，指出USCIS可用於改善申請暫緩遣返之個人的透明度與一致性的方法。今年，USCIS於DACA計畫中採納了部份建議。內外資訊共用及機構自行建立和監控DACA申請處理程序係解決暫緩遣返及其他自行決定申請之最佳實作範例。

恢復自動撤銷之申請。USCIS或會恢復些許於申請人或受益人過世後自動撤銷之家庭申請。該等救助申請須由健在的直系親屬提交。據利益相關方稱，人道主義恢復申請的判決會拖延很久，且缺少提交或評估該等申請之標準程序。實際上，人道主義恢復申請即便無需幾年，亦需數月方能完成，且通常會遭拒。監察官辦公室將會繼續監管該領域之機構行為。

家庭與兒童

仍健在之親屬的申請與呈請。2009年10月28日，國會通過立法，於合乎條件之親屬過世後保護家庭及工作優先類別中更多的受益人。十四個月後，USCIS發佈了政策備忘錄，指引應當如何運用該新法案 - INA第204(I)款。該指引將之前代表適用受益人提交並獲批之申請視為自動撤銷，並有待恢復。在評估個案援助申請並開展調查後，監察官辦公室提出了「依照《Immigration and Nationality Act》第204(I)款完善申請與呈請判決」之建議。該建議敦促USCIS開展規章制定通知與評論，以建立或制定標準表格，編寫接收協定，並停止將倖存者利益申請表視為自行恢復表。目前，監察官辦公室正在評估USCIS對於2013年6月3日收到之該條建議的回饋。

取消居留條件之申請。2013年2月28日，在與相關利益相關方接觸近兩年後，監察官辦公室提出了「完善取消配偶及子女居留條件之程序」的建議。該建議中提出的主要問題包括：通知無效與獲取資訊存在困難；程序無效與判決不一致；些許USCIS裁判者對法律要求，尤其是豁免相關法律要求不夠專業、敏感與明確；以及電子系統不健全，無法為I-751表格申請處理提供支援。為解決該等問題，監察官辦公室呼籲USCIS完善處理協定；更新並合並指引材料與系統；開展綜合訓練。USCIS對該建議之回饋時間截止至2013年5月28日，但目前尚未收到其回饋。

拒絕入境臨時及其他豁免。該報告期內，USCIS開始透過Phoenix Lockbox接收海外申請者提交的拒絕入境豁免申請，並將該等申請之決定權轉交給內布拉斯加州服務中心。2012年1月9日，USCIS宣佈計畫對非法居住於美國之些許直系親屬的臨時豁免申請進行判決。2013年3月4日，在發佈擬議法規及最終法規後，該機構開始執行該計畫。集中於美國提交豁免申請與裁決，連同臨時豁免非法居留程序，承諾改善一致性，儘量縮短數千名個人及其家人的辦理拖延時間。眾多人呼籲USCIS將臨時豁免範圍擴大至家庭優先類別。

工作

證據要求。個人和雇主繼續就他們認為不恰當或過度繁瑣之RFE提出質疑。該報告期內，USCIS審查了多個非移民工作類別RFE範本，並加以公佈供公眾評議。該等工作類別不包括H-1B特殊職業及具備專業技能的L-1B跨國公司調派人員。儘管該等範本提供了一個重要的方式來標準化及完善工作個案處理，但老問題仍在。其中即包括USCIS不認可多個現代商業實踐與管理決定。該機構繼續採用企業驗證工具(VIBE)，力求降低企業和機構需提交相同紙質文件申請方能設立目前等級業務部之要求。些許利益相關方發現，與VIBE明確表達的意圖恰相反，他們在首次提交及獲得RFE時仍需提交紙質文件。

提交至國會的年度報告 – 2013年6月

入駐企業家計畫(Entrepreneurs in Residence initiative)徵募私有部門專家來傳達移民政策與程序。在該計畫中，USCIS開展了訓練，並修改了些許非移民簽證類別RFE範本，以整合新的證據來源。加州和佛蒙特州服務中心(CSC和VSC)均定期對RF及其他裁決性決定開展品質保證評估。

H-1B特殊職業與L-1跨國公司調派人員。在早先的報告中，監察官辦公室指出了與H-1B特殊職業及L-1跨國公司調派人員類別相關之問題。利益相關方非常關注看似關乎小型企業及初創企業的USCIS政策。今年，許多人向監察官辦公室表達了相同的顧慮。譬如說，該等類別中些許遭拒理由如下：申請人未能證明公司已發展至需高管或經理之程度。此般拒絕或忽視了容許「新辦事處」限期存在一至兩年以讓企業啟動運轉的法規。

EB-5投資移民計畫。2010至2012財年，USCIS收到的第五類就業(EB-5)優先類別移民申請多出近300%，該等移民希望投入資金為美國人創造就業。今年，監察官辦公室共收到了441份EB-5個案援助申請，約佔該辦公室工作量的10%。大多數申請皆來自個案超過正常處理時間仍未裁決的投資者和區域中心申請者。其他困難包括USCIS的回應不足、發佈重複的RFE，以及亟需協定處理及需求指引。

2012年12月3日，USCIS公開宣佈，至2013年年中，將其EB-5裁決部門從CSC轉至華盛頓特區。約兩週後的2012年12月20日，USCIS發佈政策備忘錄，闡述了租戶佔用計算方法，及將租戶工作歸於EB-5企業以創造就業。2013年2月14日，USCIS發佈政策備忘錄供公眾評議，而該備忘錄在為商業計畫帶來「實質性轉變」方面似乎與該機構此前立場相悖。就在本報告發佈前，USCIS於2013年5月30日發佈了詳細的「EB-5判決政策」。該備忘錄重點指出優勢證據是EB-5判決之證據標準，並解決了利益相關方多個由來已久的顧慮，包括何時為先前判決提供暫緩，及需要靈活應對企業實際情況。監察官辦公室將會監督USCIS的主要努力，以解決影響EB-5計畫之系統性問題。

申請資訊管理系統(PIMS)。2012年5月16日，監察官辦公室提出建議，旨在讓USCIS能夠更好地將工作移民申請資訊轉交至國務院(DOS)。如非移民申請者（或其代表）未能按要求向USCIS提交I-129非移民勞工申請表格之副本，該機構則不會將該申請之證據轉交至DOS肯塔基州領事中心。這會為個人和雇主帶來處理延遲，經濟困難及其他問題。該機構拒絕採用監察官辦公室推薦之三條建議中的兩條，指出其未來計畫透過USCIS電子資訊系統(ELIS)向DOS提供所有申請資訊。

USCIS客戶服務

處理時間。I-485永久居留登記或調整身份申請表格和N-400入籍申請表格之處理時間（反映去年所報告的表格）分別為五個月和四個半月。

客戶服務與公眾參與。本報告年期間，USCIS成立了「USCIS客戶服務與公眾參與董事會」(USCIS Customer Service and Public Engagement Directorate)，該董事會分為兩個部門。公眾參與部負責協調及指引與外部利益相關方的對話，而客戶服務部則為USCIS申請者、呈請者及宣導者提供有關移民利益的資訊與指引。USCIS不斷努力加大公眾參與度，共舉辦了1,600多場公共活動，參與人數超過520,000。

政策手冊。自2013年1月22日起，USCIS宣佈制定新的綜合性《政策手冊》，旨在輕鬆應對移民法規及政策調整。USCIS已發佈了該《政策手冊》的其中一章，名為「公民身份與入籍」(Citizenship and Naturalization)。未來的具體發佈時間尚未確定。

行政上訴辦公室。行政上訴辦公室(AAO)已獲准對被提起上訴之些許USCIS決定進行裁決。2005年，為提高透明度，監察官辦公室建議AAO向公眾公開其審查標準；優先決定程序；口辯案件選擇標準；以及決策制定統計資料。此後，儘管AAO縮短了漫長的處理時間，但利益相關方繼續對AAO的權力、獨立性和程序提出質疑。AAO是監察官辦公室目前的一個研究領域。

費用豁免。2010年11月23日，USCIS發佈了有史以來首份費用豁免申請表。雖然可選擇是否使用I-912費用豁免申請表格，但它確可透過規定合格標準與所需文件來簡化申請者程序。然而，諸多低收入申請者在申請費用豁免時仍屢屢碰壁。自2012年以來，愈來愈多的利益相關方就該問題向監察官辦公室求助。申請者稱費用豁免申請屢遭拒絕，判決前後不一，另外，USCIS工作人員有時亦濫用或曲解恰當的證據要求。

改革。USCIS改革協調辦公室(Office of Transformation Coordination)負責監管該機構的大量工作，包括對程序與系統進行現代化，以及從基於紙張的申請與判決環境轉變為電子環境。改革有望顯著提升那些希望獲得移民利益與服務之申請者的體驗，但是卻因執行拖延、設計缺陷及成本超支而屢遭詬病。2012年5月22日，該機構發佈了其新系統USCIS ELIS的「基礎版」。採用該版本，希望獲得移民利益之個人和/或其合法代表人可建立帳戶，爾後提交單獨的I-539延遲/更改非移民身份申請表格。其他版本定於2013年夏發佈。