



2017 年年度報告

美國公民和移民服務局
監察員

2017 年 6 月 29 日



Homeland
Security

來自監察員的訊息



國會設立美國公民和移民服務局監察員，誠摯期盼改善國內移民系統的運作。這是 2002 年國土安全法第 452 條明確規定的做法。依據第 452 條，國會賦予我們的職責是協助在向美國公民和移民服務局

(U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS) 申請移民福利補助金時遭遇困難的申請人及其贊助人。此外，國會責成我們辨識國內移民系統的趨勢和持續發生的問題，並且盡可能對於如何解決這些問題提出建議。

這份報告將說明我們這兩方面的職責。年度檢討能夠讓國會和民眾有機會瞭解本局在 2016 年處理的重要個案工作，以及我們在保障移民提出申請或訴求時無法順利完成系統程序所發揮的最終解決作用。如後續頁面所示，需要本局協助而提出的需求持續增加。事實上，向本局提出的請求在 2015 年和 2016 年期間增加了 25%，自 2012 年以來增加了一倍以上。

本局認為請求的增加一方面是由於愈來愈多人注意到本局提供的服務，另一方面是由於移民系統愈來愈複雜，而且提供的福利補助金愈來愈多。的確，在擬定新的移民計畫、放寬外國人符合現有計畫的資格與申請個案常態增加之間，USCIS 的業務量在過去幾年間大幅增長。單單是在 2016 會計年度，USCIS 受理的福利補助金申請個案就達到大約 807 萬美元，個案數較 2015 會計年度增加了 5%，較 2012 會計年度增加了 34%。

這份報告的第二個部份將探討移民系統逐漸擴大所帶來的影響，其中將分析移民系統管理的趨勢和問題。例如，這份報告探討積壓愈來愈多的歸化申請個案，以及 USCIS 在電子移民系統的個案處理數位化方面遇到的挑戰。其中也呈現愈來愈多的庇護申請個案、愈來愈多的 U 簽證需求，以及 EB-5 計畫面臨的複雜情況。本局期盼這些資訊對您有所助益。

在結束前，我想對本局同仁表示感謝，感謝同仁在一整年內盡力準備這份年度報告、進行深入研究並訪談眾多相關人員。我特別感謝同仁對完成這份報告的悉心付出，因為我在這份報告完成前幾週才擔任監察員。此外，我想要誠摯感謝 USCIS 的同仁在收集資料和回答問題方面所付出的時間和心力。本局的業務須仰賴同仁的持續配合與對於公共服務的付出，才能不斷拓展。

由於同仁的努力，我很榮幸能夠向國會提出 2017 年美國公民和移民服務局監察員報告。

順頌時祺

Julie Kirchner

美國公民和移民服務局監察員

行政摘要

美國公民和移民服務局監察員 (監察員) 2017 年度報告涵蓋 2016 曆年，以及 2017 年初的主要發展，並包括：

- 簡介監察員的任務和服務；
- 回顧美國公民和移民服務局 (USCIS) 在這段報告期間的綱領和政策挑戰；以及
- 詳盡討論人道主義、就業和家庭領域普遍存在的問題、建議和最佳做法，以及客戶服務和流程的完整性。

2016 年回顧

在 2016 年，監察員受理了 11,900 件個案協助請求，件數較 2015 年增加了 25%。將近半數 (43%) 的請求是由需要這些服務的個人透過律師或經認可的代表提出的。

整體而言，26% 的請求屬於就業事務；32% 屬於人道事務；21% 屬於家庭事務；21% 屬於一般移民事務，例如申請歸化。在 2016 年，個人尋求最多的問題協助是關於表單 I-485 (申請登記永久居留身分或調整身分)，佔受理個案的 17.17%，其次是表單 I-821D (童年入境暫緩遣返)，佔 17.14%。

年度發展

在 2016 年，監察員開展了 91 次利益關係人互動活動，以深入瞭解並討論如何解決與提供移民服務和福利補助金有關的利害關係。為了向利益關係人通知新做法，並聽取各種議題和政策趨勢的意見，監察員主持了 6 次公開電話會議，並於 2016 年 12 月 6 日在華盛頓哥倫比亞特區的美國國家檔案署舉行了第六屆年會。

主要發展和關注領域

家庭

重大變革：費用調漲、公民意識號召和 ELIS

在 2016 會計年度，USCIS 受理了 972,000 多件歸化申請個案，較預估多出將近 200,000 件，時間點在預定費用調漲和總統大選之前。在 2016 年 4 月，USCIS 擴大實施改革計畫，包括歸化申請的作業流程。將表單 N-400 (歸化申請) 引入電子移民系統 (ELIS) 這個改革平台，是本局的主要工作項目，因為歸化作業流程是最複雜的申請程序。不過，當 USCIS 將表單 N-400 引入 ELIS 時，正好是本局受理的個案增加之時。同時，USCIS 也持續透過紙本裁決書處理 N-400 申請個案。在新歸化申請的 ELIS 處理作業初期啟用後，USCIS 將處理作業暫停 4 個月，因為許多技術問題對於處理時間造成了負面影響。雖然這些初期的困難有許多已經解決，但是歸化申請人持續面臨未及時獲得公民身分的權益和權利。

軍人移民問題：軍人移民服務

將軍人移民福利補助金撥給現職軍人、退伍軍人及其家屬，對於軍人保家衛國和國家安全相當重要。背景和姓名核對繼續導致處理延誤，並阻礙 USCIS 根據基礎訓練計畫的「歸化」完成軍人歸化申請。軍人繼續遭遇困難，因為軍人的檔案在多個司法管轄區之間轉移。此外，2016 年 9 月 30 日美國國防部「從軍攸關國家利益」計畫實施的許可規定，導致透過此計畫從軍的軍人申請歸化時出現長時間延誤和身分問題。

臨時豁免的政策和做法變革

2013 年實施「非法移民臨時豁免」計畫，對美國公民在美國非法居留的某些配偶或父母「促進和維護家庭團聚」，而且，為了取得合法永久居留身分，必須離境。在 2016 年，USCIS 將擴展計畫以包括具備法定資格的所有申請人，並更新 USCIS 政策手冊，放寬極大困境的標準，而且更新表單說明，加入極大困境因素的總結摘要。USCIS 也依據「有理由相信」的因素停止拒絕臨時豁免申請。監察員受理的大多數個案協助請求個案都是關於未明確指出「有理由相信」的因素而拒絕（在法規變更之前拒絕）、有其他不受理的理由、似乎未對於極大困境因素證明文件的申請進行完整審核，以及處理時間漫長。

就業

USCIS 對於就業決定進行的管理審查：訴願和請求

管理審查，透過請求重啟和重新考量個案並向行政訴願辦公室 (AAO) 提出訴願，讓個人和雇主有機會獲得 USCIS 不受理個案的複審。AAO 已大幅縮短處理時間，在 180 天內完成幾乎大部份的行政訴願。不過，AAO 公佈處理時間時，並未公佈 USCIS 外地辦事處或做出初步決定的服務中心第一次複審訴願的時間。USCIS 採取各種步驟確保管理審查有意義而且更適時，其中包括：

- 擬定初步請求現場複審的處理時間目標；
- 公佈更準確的 AAO 訴願處理時間，包括進行初步現場複審所需的時間。對於大部份的表單類型，AAO 處理時間目前是 3 個月左右；而且
- 提供更具體明確的指示，釐清表單 I-290B，或將請求和訴願分為兩份表單。

EB-5 投資移民

國會已延長實施投資移民 (EB-5) 區域中心計畫，從最近一直到 2017 年 9 月 30 日，但是一連串短期延長已經造成 2015 年和 2016 年以來表單 I-526 (外國企業家移民申請) 個案量的湧現。對於 EB-5 簽證的需求增加。依據 EB-5 計畫，投資移民及其列在表單 I-526 裁決名單最後的中國家屬必須等待 10 年以上，才能取得移民簽證。在 2016 年 11 月 30 日，USCIS 公佈了政策手冊中針對「投資移民」增加的六章篇幅，綜合協調機構法規、決策法律、政策，以及法規程序。在持續的立法改革過程中，USCIS 於 2017 年 1 月公佈了提議的規定。規定要求，將擬定區域中心規範和監督計畫，提高最低投資水平，並修訂用於確定目標就業領域的方法。

AC21 法規

2016 年 11 月，USCIS 在授權立法後公佈了一項期待已久的最終法規，也就是通稱的「AC21」，其宗旨在於透過提升外籍勞工和美國雇主的靈活性、透明度和確定性，改進和革新多個就業移民和非移民計畫。這項規定集中了 H-1B 專業職業和就業移民簽證計畫的許多 USCIS 長期政策。DHS 收到了利益關係人對於提議的規定和相關表單的數萬條意見，特別是外籍勞工，這些人對於首次就業授權申請的 90 天法規處理規定以及其他工作授權方面遭取消表示擔心。雖然目前仍然無法確定新規定的整體影響，不過監察員仍會持續追蹤這些變化及其對於利益關係人的影響。

人道主義

庇護處理的延遲

包括申請個案激增在內的各種因素導致在 USCIS 有大量積壓的庇護個案待處理；截至 2016 年底，有 223,433 件以上的主動庇護個案等待 USCIS 裁決。本局已設法解決積壓的庇護個案，包括擴大庇護官兵、開設衛星庇護辦事處。不過，以 2015 年實施的其他做法為基礎的這些努力並未大幅改善庇護個案積壓的情況。大量可信和合理的恐懼個案，在優先處理的時間框架下，繼續限制庇護處的能力，其資源完全用於裁定未決的庇護個案。

U 簽證積壓

U 非移民簽證的需求目前相當高，以致申請人及其家屬需要等待將近 3 年，才能列入 U 簽證等候名單，等候獲得批准取得可用的簽證。相形之下，申請 U 簽證的個人及其家屬必須等待多年才能取得就業授權；這些人可能在美國生活，而且可能遭除名，或在不安定的情況下居住於國外。USCIS 已經設法加速非移民 U 簽證處理，最顯著的是由佛蒙特服務中心（長久以來為負責人道主義福利補助金裁決的單位提供辦公場地）與內布拉斯加服務中心共用 U 申請的裁決。利益關係人可以更清楚地瞭解積壓情況，包括更明確得知正等待裁決準備列入等候名單的 U 非移民申請人數。

機構之間、客戶服務和流程完整性

移民服務的成本不斷增加

USCIS 個案處理和服務的經費幾乎完全來自申請人和請求人支付的申請和請求費用，而非來自國會撥款。USCIS 會定期評估其費用結構，以反映處理福利補助金和服務的實際費用。2016 年 10 月 24 日公佈且 2016 年 12 月 23 日生效的最新收費規定將費用平均增加 21%。宣佈 2016 年和以前的費用增加時，USCIS 承諾適時處理申請和請求，但是並未順利實現其處理目標。本局的處理延誤主要是由於歸檔層級的變動、費用增加與新員工到職之間的延遲時間、個案審查的複雜性，以及加強的詐欺檢測和安全檢查要求。

改革的持續挑戰

USCIS 正處於經年累月革新而造成不便的「改革」之中，從大約 90 個移民業務的紙本轉移到電子歸檔、裁決和個案管理。經過 10 多年的努力，到 2016 年底，USCIS 利益關係人只需要透過 ELIS 即可在線上申請兩種移民福利補助金。USCIS 內部確實提前使用 ELIS，本局目前將在 2016 年底之前透過 ELIS 裁定五份表單。然而，儘管已進行大量的規劃和訓練，USCIS 內部主要推動 ELIS 的表單 N-400 遭遇重大的技術問題，迫使 USCIS 暫時停止 ELIS 歸化裁決，並延後推出電子處理的其他業務。監察長辦公室 (OIG)、政府責任辦公室 (GAO)、國會和媒體正嚴密監督 ELIS 運作的改革緩慢發展和挑戰。OIG 和 GAO 已審查 2016 年的計畫，並對於持續困擾該專案的進展和問題表達顧慮。

USCIS 處理時間：需要提升準確度

USCIS 處理時間可讓公眾瞭解本局需時多久來裁決申請和請求。然而，USCIS 目前的處理時間做法往往無法準確傳達裁決個案所需的實際時間。處理時間缺乏透明度導致對於本局的信任減低，阻礙利益關係人無法對於其職業和個人生活做出明智的決定。處理時間對於 USCIS 提供適時的服務而言相當重要，而目前公佈的處理時間不包括本局的處理時間目標。

郵件問題

儘管 USCIS 郵件協定最近有所改進，包括本局的地址系統線上變更，但是成千上萬封郵件無法如預期收到、因無法送達而退信，或寄送給並非收件人的其他人。通知和文件未能送達預定的收件人時，個人將措施重要的約談、期限和文件，最終導致潛在的重大不利後果。未妥善給予通知和文件會導致安全漏洞，包括潛在濫用安全文件，例如合法永久居留證。USCIS 應該考慮提供通知和文件的其他選項，包括要求提出安全文件的簽名，啟動長期計劃的「留局候領」試行，並擴大使用預付費快遞服務郵件標籤。



Homeland
Security

**美國公民和移民服務局監察員
美國國土安全部**

Mail Stop 0180
Washington, DC 20528
電話：(202) 357-8100
免付費專線：1-855-882-8100

<http://www.dhs.gov/cisombudsman>

意見請寄：cisombudsman@hq.dhs.gov