引用为 25 I&N Dec. 285 (BIA 2010)
临时决定 #3688

Graciela QUILANTAN 案，被申请人

案卷 A095 426 631 - 德克萨斯州达拉斯

2010年7月28日决定

美国司法部
移民审查执行办公室
移民上诉委员会

为根据《移民与国籍法》第245(a)条，8 U.S.C. § 1255(a) (2006)，确立调整身份的资格，寻求证明其已根据该法第101(a)(13)(A)条，8 U.S.C. § 1101(a)(13)(A) (2006)，被“准许入境”美国的外国人，只需证明其入境程序合规，这不要求该外国人接受移民当局的询问或以特定身份获准入境。Matter of Areguillin, 17 I&N Dec. 308 (BIA 1980)，重申。

被申请人代理律师：Furqan Sunny Azhar 律师，德克萨斯州达拉斯

国土安全部代理律师：Judson J. Davis，助理首席法律顾问

审理：委员会合议庭：COLE 和 PAULEY，委员会成员。同意意见：FILPPU，委员会成员。

COLE，委员会成员：

在2006年10月16日的决定中，移民法官认定被申请人根据《移民与国籍法》第212(a)(6)(A)(i)和(7)(A)(i)条，8 U.S.C. § § 1182(a)(6)(A)(i)和(7)(A)(i) (2006)，作为未经检查、准许入境或假释而入境且未持有有效入境文件的外国人，可被驱逐。移民法官还预先驳回了被申请人根据该法第245(a)条，8 U.S.C. § 1255(a) (2006)，提出的调整身份申请，但批准了她自愿离境。被申请人及时对该决定提出上诉，并提交了两份简报支持其上诉。国土安全部（“DHS”）应我们要求补充简报提交了一份回应简报。上诉将获支持，案件记录将发回移民法官进一步审理。

285

引用为 25 I&N Dec. 285 (BIA 2010)
临时决定 #3688

I. 事实与程序历史

本案基本事实无争议。被申请人是墨西哥国民和公民，于1993年持有效边境通行卡进入美国。她一直未离境，直到2000年12月返回墨西哥探亲。在1993年至2000年间的某个时候，她丢失了边境通行卡。2001年1月，她在墨西哥领事馆申请美国访问签证，但申请被拒。几天后，即2001年1月10日，在没有有效入境文件的情况下，被申请人作为乘客乘坐其美国公民朋友驾驶的汽车接近边境。根据被申请人的证词，移民检查员询问她的朋友是否为美国公民，但没有问她任何问题。随后，该官员挥手让汽车通过入境口岸。被申请人于2006年1月与美国公民结婚，她拥有已批准的直系亲属签证申请，这是她调整身份申请的基础。[1]
在2005年8月22日送达被申请人的出庭通知中，DHS指控她根据该法第212(a)(6)(A)(i)和(7)(A)(i)条可被驱逐。被申请人否认指控，但移民法官认定她基于两项理由均可被驱逐。移民法官还认定她依法不符合调整身份资格，因为她未被该法第101(a)(13)(A)条，8 U.S.C. § 1101(a)(13)(A) (2006)所指“ 准许入境 ”美国。具体而言，他裁定第101(a)(13)(A)条要求外国人合法获准进入美国，这需要有合法入境依据，如允许入境或假释的有效文件所证明。他得出结论，入境时的程序合规不足。移民法官进一步认定，尽管被申请人可争辩称已接受检查，但她未被准许入境，因此作为“ 经检查并准许入境或假释进入美国 ”的人，依法不符合第245(a)条调整身份资格。

II. 问题

根据该法第245(a)条，调整身份申请人必须“ 经检查并准许入境或假释进入美国 ”。

1 被申请人曾于2002年与其现任丈夫结婚，但后来发现她存在缔结该婚姻的法律障碍，因为她从未终止与一名墨西哥公民的前一段婚姻。她随后于2005年12月与墨西哥丈夫离婚，并于2006年1月与其现任美国公民丈夫再婚。

286

引用为 25 I&N Dec. 285 (BIA 2010)
临时决定 #3688

该法第101(a)(13)(A)条规定，“ 准许入境 ” 和 “ 获准入境 ” 指 “ 外国人在移民官员检查并授权后合法进入美国 ” 。因此，为确定被申请人是否有资格调整身份，我们必须裁定她是否经检查并 “ 获准入境 ” 美国。为此，我们必须裁定她是否只需证明其入境程序合规即可根据该法第101(a)(13)(A)条确立其 “ 获准入境 ” ，还是必须证明符合实质性法律要求。

III. 分析

在上诉中，被申请人主张，当她到入境口岸接受检查且检查官员允许她进入美国时，她即为第245(a)条之目的经检查并准许入境美国。她坚持认为，该法第101(a)(13)(A)条所定义的 “ 获准入境 ” 一词并不要求她合法有权进入美国。相反，她声称亲自到场接受询问即构成检查，即使她未提供任何信息且未受移民当局询问。为支持其立场，被申请人援引 Matter of Areguillin, 17 I&N Dec. 308 (BIA 1980)，我们在该案中将该法第245(a)条所使用的 “ 获准入境 ” 一词解释为仅指入境程序合规，而非符合实质性法律要求。她主张该解释在其案件中仍然有效且具有控制力，因此她经检查并授权后合法进入美国。据此，她寻求将案件记录发回，给予她申请调整身份的机会。
在被申请人上诉后，我们要求双方就两个问题提交补充简报。第一，我们征求双方对以下问题的意见：为该法第245(a)条调整身份之目的，“ 获准入境 ” 一词（该法第101(a)(13)(A)条定义为 “ 合法进入 ” 美国）是否要求申请人在声称的准许入境时合法享有进入美国的特权或权利。第二，我们征求双方对以下问题的意见：在1996年《非法移民改革和移民责任法》C编第301(a)条，Pub. L. No. 104-208, 110 Stat. 3009-546, 3009-575（ “ IIRIRA ” ）中制定该法第101(a)(13)(A)条时，国会是否意图继续允许亲自到场接受询问并获准通过入境口岸的外国人被视为

287

引用为 25 I&N Dec. 285 (BIA 2010)
临时决定 #3688

满足该法第245条“ 经检查并准许入境 ”的要求。2
在上诉中，双方均同意该法第245(a)条中的“ 获准入境 ”一词仅要求入境程序合规，而非符合实质性法律要求，并敦促我们采纳该解释。此外，DHS主张被申请人未证明入境口岸的程序合规，因为她未证明以特定非移民或移民身份获准入境。
基于以下理由，我们同意双方意见，即为该法第245(a)条调整身份之目的，准许入境仅要求程序合规。

A. 调整身份条款的立法历史

该法第245(a)条最初颁布时，相关部分规定如下：

合法获准进入美国作为真实非移民并继续维持该身份的外国人，其身份可由司法部长酌情（根据其可能制定的规章，以确保本款仅适用于作为非移民善意进入美国的外国人案件）调整为合法永久居民身份[如果满足某些要求]。

1952年6月27日《移民与国籍法》，第477章，第245(a)条，66 Stat. 163, 217（强调为后加）。因此，该法规最初向合法获准进入美国作为真实非移民并继续维持该身份的外国人提供调整身份。见 Matter of Pires Da Silva, 10 I&N Dec. 191, 192 (BIA 1963)，因其他理由被 Tibke v. INS, 335 F.2d 42 (2d Cir. 1964) 推翻，并经 Matter of Krastman, 11 I&N Dec. 720 (BIA 1966) 修改。
国会随后于1958年修订该法规，规定如下：

获准进入美国作为真实非移民的外国人，其身份可由司法部长酌情并根据其可能制定的规章，调整为合法永久居民身份[如果满足某些要求]。

1958年8月21日法案，Pub. L. No. 85-700, 72 Stat. 699（强调为后加）。因此，国会取消了合法入境和维持非移民身份的要求，但调整身份仍仅适用于

2 在IIRIRA颁布之前，该法第101(a)(13)条定义了“ 入境 ”但未定义“ 准许入境 ”，且未规定“ 入境 ”必须合法。

288

引用为 25 I&N Dec. 285 (BIA 2010)
临时决定 #3688

适用于曾作为真实非移民被准许入境的外国人。见Matter of Pires Da Silva，10 I&N Dec. at 192。
1960年，国会进一步修订了该法第245(a)条，取消了外国人必须作为真实非移民被准许入境的要求。该法规的措辞被修订为如下内容：

经检查并准许入境或假释进入美国的外国人（外籍船员除外）的身份，可由司法部长在其自由裁量权范围内并根据其可能规定的条例，调整为合法永久居民的身份[如果满足某些要求]。

1960年7月14日法案，Pub. L. No. 86-648，§ 10，74 Stat. 504，505；另见Matter of Pires Da Silva，10 I&N Dec. at 192。
1960年的这一修正案意义重大，因为它将外国人必须作为真实非移民被准许入境的要求，即外国人的入境必须实质合法，替换为外国人仅需经检查并准许入境的要求，即其入境程序合规即可。在Matter of Pires Da Silva，10 I&N Dec. at 192-94中，我们审查了立法历史并讨论了1960年修正案中取消真实非移民要求的意义。见同上at 192-93（讨论众议院联合决议397第10条，该条后颁布为1960年7月14日法案）；另见S. Rep. No. 86-1651 at 10-12（1960），重印于1960 U.S.C.C.A.N. 3124，3135-38，1960 WL 4866。
我们注意到，国会表示其意图是扩大该法规，“ 以包括所有经检查并准许入境或已被假释进入美国的外国人（外籍船员除外），从而在法律执行中提供更大的灵活性。 ”Matter of Pires Da Silva，10 I&N Dec. at 193。我们进一步评论如下：

立法历史未显示任何关于上述与拟议修正案颁布相关的“ 在法律执行中提供更大的灵活性 ”性质的讨论。……据信，措辞的变化可能是由一系列移民局决定所推动的，在这些决定中，外国人非移民身份的真实性受到质疑，并导致裁定那些实际上并非真实非移民而实际上是移民的外国人不符合调整身份的资格。消除审查经检查并作为非移民准许入境者非移民身份真实性的必要性，将在立法历史中提到的法律执行中提供更大的灵活性。

同上at 193-94（脚注省略）。
因此，我们裁定外国人无需作为真实非移民被准许入境即可满足“ 经检查并准许入境 ”的要求。换言之，只要外国人作为非移民进入美国在程序上

289

引用为25 I&N Dec. 285（BIA 2010）
临时决定#3688

合规（即外国人接受了移民官员的检查，该官员随后准许其入境），该外国人即可根据第245(a)条寻求调整身份。
Matter of Areguillin，17 I&N Dec. 308呈现了与本桉几乎相同的事实情景。在考虑相关法规后，我们明确拒绝了只有“ 合法或依法 ”获准进入美国的外国人才有资格根据该法第245(a)条调整身份的观点。同上at 310。相反，我们认定，亲自到场接受询问且未故意虚假声称公民身份的外国人已满足该法第245(a)条的“ 经检查并准许入境 ”要求。因此，我们将“ 准许入境 ”一词解释为仅表示程序合规，而非遵守实质性法律要求。

B. IIRIRA之后的调整身份

鉴于1996年该法第101(a)(13)(A)条颁布了“ 入境 ”和“ 准许入境 ”术语的现行定义，我们面临的问题是，我们在1980年Matter of Areguillin中阐述的解释是否仍然有效。具体而言，我们必须裁定，在颁布IIRIRA时，国会是否意图继续允许已到场接受检查并获准进入美国的外国人满足该法第245(a)条调整身份的检查和准许入境要求。
我们认定，该法第101(a)(13)(A)条所定义的“ 准许入境 ”和“ 入境 ”术语本身，就调整身份而言，继续表示程序合规，而非遵守实质性法律要求。3 我们在Matter of Areguillin，17 I&N Dec.

3 我们承认，在1996年颁布IIRIRA之后，我们发布了一项决定，将该法第101(a)(20)条，8 U.S.C. § 1101(a)(20)（2000）中相关术语“ 合法 ”解释为表示遵守实质性法律要求，该条定义了“ 合法获准永久居留 ”一词。见Matter of Koloamatangi，23 I&N Dec. 548（BIA 2003）。然而，我们在该案中的裁定仅限于第101(a)(20)条所呈现的特定情况，该条使用了“ 合法获准永久居留 ”一语。（强调添加。）在Matter of Koloamatangi，23 I&N Dec. at 550中，我们观察到，1996年之前的委员会决定和联邦上诉法院的决定认定，“ 合法获准永久居留 ”一语不适用于通过欺诈获得永久居民身份或原本无权获得该身份的外国人。我们认定那些决定中的推理仍然合理，并在1996年该法修正案后继续有效。同上。相比之下，我们现在必须处理国会使用“ 合法 ”一词所造成的歧义（续...）

290

引用为25 I&N Dec. 285（BIA 2010）
临时决定#3688

at 310中裁定，只要程序合规，入境即发生。具体而言，我们指出，入境“ 发生在检查官员向申请人传达其已认定申请人不不可入境时。 ”同上at 310 n.6。我们不相信IIRIRA颁布的该法第101(a)(13)(A)条废除了我们在Matter of Areguillin中的裁定。
首先，我们未发现任何迹象表明，在颁布该法第101(a)(13)(A)条“ 准许入境 ”一词的现行定义时，国会意图取代委员会对该术语适用于第245(a)条“ 经检查并准许入境 ”要求的长期解释。具体而言，我们未发现证据表明，在修订该法原第101(a)(13)条时，国会意图为证明调整身份资格之目的，重新确立外国人入境必须遵守实质性法律要求的前要求。相反，正如我们在Matter of Pires Da Silva，10 I&N Dec. 191中指出的，通过1960年修改法律，国会意图确立，已到场接受检查并获准进入美国的外国人已满足该法第245(a)条调整身份的要求。
此外，有充分记录表明，国会修订该法第101(a)(13)条仅仅是为了消除“ 入境原则 ”中允许未经检查入境的外国人在驱逐程序中比在入境口岸到场接受检查并被置于排除程序中的外国人享有更大程序性和实质性权利的那一方面。见H.R. Rep. No. 104-469I，at 225-26（1996），1996 WL 168955（附随H.R. 2022）；David Martin，INS总法律顾问，致Michael L. Aytes，福利办公室助理专员备忘录（1997年2月19日）（除其他外讨论该法第101(a)(13)条的修正），重印于74 Interpreter Releases，No. 11，Mar. 24，1997，app. II at 516-22。
对该法第101(a)(13)(A)条的相反解释将把国会意图归于恢复第245(a)条调整身份的实质性法律合规额外要求，尽管缺乏任何此类国会意图的证据。这还将显著影响该法其他法定条款的适用性。在这方面，当国会修订原第101(a)(13)条时，它还修订了第237(a)条，要求外国人“ 在美国境内并获准入境 ”才能受到各种驱逐理由的约束。

（...续）
以修改该法第101(a)(13)(A)条中的“ 入境 ”一词，该词用于定义第245(a)条调整身份之目的的“ 准许入境 ”。

291

引用为25 I&N Dec. 285（BIA 2010）
临时决定#3688

（强调为后加。）见《非法移民改革和移民责任法》第301(d)(1)条，110 Stat. 第3009-579页（删除“ 在合众国境内 ”并插入“ 在合众国境内并获准入境 ”）。然而，该法第237(a)(1)(A)条规定，在入境时“ 属于当时法律规定的不可入境的外国人一个或多个类别 ”的外国人可被驱逐。（强调为后加。）因此，第237条使任何在合众国境内并获准入境的外国人，如果在入境时不可入境，则可被驱逐。如果“ 合法入境 ”一词要求实质合法的准许入境，则该法的这一规定将自相矛盾，因为一个外国人不可能在入境时同时既“ 获准入境 ”又“ 不可入境 ”。
同样，将该法第101(a)(13)(A)条中的“ 获准入境 ”一词解释为要求入境符合实质性法律要求，而不仅仅是程序合规，将实际上使该法第237(a)(1)(H)条归于无效，该条明确为通过欺诈或虚假陈述获得准许入境的外国人提供了驱逐豁免。4 见 United States v. Menasche, 348 U.S. 528, 538-39 (1955)（指出法律解释的“ 基本原则 ”不是破坏法律的组成部分，而是在可能的情况下赋予每个条款和词语效力）。国会在修订原第101(a)(13)条时保留了第237(a)(1)(H)条，这一事实表明国会理解“ 准许入境 ”可以在不符合实质性法律要求的情况下发生。见《非法移民改革和移民责任法》第305(a)(2)条，110 Stat. 第3009-598页（一般性规定）（将原该法第241条重新指定为现行该法第237条）。
最后，如果该法第101(a)(13)(A)条下的“ 准许入境 ”要求入境符合实质性法律要求，则第212(h)条下的不可入境豁免可能变得适用于通过欺诈和虚假陈述获得合法永久居留权的外国人，这违背了我们在 Matter of Ayala, 22 I&N Dec. 398 (BIA 1998) 中的裁决（指出第212(h)条中的法定禁止适用于任何先前作为合法永久居民获得准许入境的外国人，尽管在获得该准许入境时存在任何欺诈或虚假陈述）。5

4 我们此前已认识到，该法第237(a)(1)(H)条特别设想一个外国人可以通过欺诈或虚假陈述获得准许入境，无论是否无辜。见 Matter of Fu, 23 I&N Dec. 985 (BIA 2006)。
5 合众国第九巡回上诉法院最近赞同地引用了我们在 Matter of Ayala 中的推理，并认定当该法第101(a)(13)(A)条结合第212(h)条下的豁免来考虑时，显然“ 国会意图为第212(h)条之目的以程序性而非实质性术语来定义准许入境 ”。Hing Sum v. Holder, 602 F.3d 1092, 1097 (9th Cir. 2010)。

292

引用为 25 I&N Dec. 285 (BIA 2010)
临时决定 #3688

如前所述，国土安全部主张，虽然第101(a)(13)(A)条下的“ 准许入境 ”仅要求程序合规，但证据不能证明受访人的入境符合此类程序合规。根据受访人的证词，移民官员只与车辆驾驶员交谈，并基于驾驶员关于合众国公民身份的声明允许车辆入境。国土安全部声称，移民官员实质上将受访人视为合众国公民，她并未接受检查和准许入境。此外，国土安全部坚持认为，无论移民官员是否将受访人视为合众国公民，他都没有向她提出任何问题，也没有裁定她的可入境性。因此，国土安全部争辩说，由于程序合规要求受访人作为外国人亲自出现在移民官员面前，她在检查与授权后并未合法进入合众国，因此未被适当“ 准许入境 ”。

诚然，移民官员无权像检查外国人一样检查公民。以虚假声称合众国公民身份进入合众国的外国人未经检查，且没有资格根据该法第245条调整身份。见，例如，Reid v. INS, 492 F.2d 251, 255 (2d Cir. 1974); Matter of S-, 9 I&N Dec. 599, 600 (BIA 1962)。然而，根据移民法官的说法，受访人亲自接受检查的事实没有争议，且他未认定她虚假声称是合众国公民。因此，具有控制性的法律是 Matter of Areguillin, 17 I&N Dec. 308，该案裁定，亲自出面接受询问且未明知虚假声称公民身份的外国人即属“ 接受检查 ”，即使她未主动提供任何信息且移民当局未向她提出任何问题，且此类外国人已满足该法第245(a)条“ 经检查并准许入境 ”的要求。另见 Matter of G-, 3 I&N Dec. 136, 138 (BIA 1948)（裁定亲自出面接受询问的外国人，无论是否被问及任何问题，均属“ 接受检查 ”）。

国土安全部未为其主张提供任何支持，即受访人必须以特定“ 身份 ”获准入境才能认定程序合规。因此，我们裁定，受访人在移民官员检查与授权后合法进入合众国，符合该法第101(a)(13)(A)条的含义，且她不可根据第212(a)(6)(A)(i)条被驱逐。此外，由于受访人因此被“ 准许入境 ”合众国，她有资格根据该法第245(a)条调整身份。据此，受访人的上诉将获支持，案件记录将发回重审，以裁定其该项救济申请。

293

引用为 25 I&N Dec. 285 (BIA 2010)
临时决定 #3688

命令：上诉获支持。
进一步命令：移民法官的决定被撤销，案件记录发回重审，以按照上述意见进行进一步程序并作出新决定。

协同意见：Lauri Steven Filppu，委员会成员

我恭敬地赞同多数意见的结论，即“ 准许入境 ”仅要求程序合法的入境。
受访人寻求调整身份。但她只有在她被“ 准许入境 ”的情况下才有资格获得该救济，该术语由《移民与国籍法》第101(a)(13)(A)条，8 U.S.C. § 1101(a)(13)(A) (2006) 定义。
多数意见侧重于该法第245条下调整身份的具体历史，以及如果被“ 准许入境 ”合众国要求实质合法的准许入境将会产生的异常现象。这显然相关，但“ 准许入境 ”是一个定义术语。我们首先需要关注第101(a)(13)(A)条本身的措辞，该条规定：

“ 准许入境 ”和“ 获准入境 ”这两个术语，就外国人而言，是指该外国人在移民官员检查与授权后合法进入合众国。

法律解释的起点是法规的措辞。见 INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U.S. 421, 431 (1987); INS v. Phinpathya, 464 U.S. 183, 189 (1984)。清晰且无歧义的措辞必须赋予效力，除非在罕见情况下，例如这样做会“ 产生‘ 明显违背其起草者意图 ’的结果 ”。Demarest v. Manspeaker, 498 U.S. 184, 190 (1991)（引用 Griffin v. Oceanic Contractors, Inc., 458 U.S. 564, 571 (1982)）；另见 Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Res. Def. Council, Inc., 467 U.S. 837, 842-43 (1984)。
孤立地看，定义中的“ 合法入境 ”规定最自然地会被理解为要求实质合法的入境，尤其是因为程序合法的入境已由“ 移民官员检查与授权 ”的要求单独表示。但法定措辞的含义和清晰度应在其所使用的语境中评估，而非孤立地评估。Leocal v. Ashcroft, 543 U.S. 1, 9 (2004); Beecham v. United States, 511 U.S. 368, 372 (1994)。作为定义术语，“ 准许入境 ”和“ 获准入境 ”这些词仅在其被使用的条款中才具有生命力。
国土安全部（“ DHS ”）主张，在法规整体的语境中，第101(a)(13)(A)条中的“ 合法 ”一词

294

引用为 25 I&N Dec. 285 (BIA 2010)
临时决定 #3688

并不要求实体上合法的入境。相反，它只是强化了法规中“ 检查与授权 ”的措辞，明确表明不能通过程序上规避检查的入境来完成一次入境。参见 Hing Sum v. Holder, 602 F.3d 1092 (9th Cir. 2010)（认定“ 入境 ”只要求程序上合法的入境，而非实体上合法的入境）。虽然对“ 合法 ”一词的这种解读并非最自然的解读，但我同意多数意见，认为这是从对法规的整体考察中得出的解读。
具体而言，我认为多数意见中分析《移民与国籍法》第212(h)条以及第237(a)(1)(A)和(H)条、8 U.S.C. §§ 1182(h) 和 1227(a)(1)(A) 和 (H) (2006) 语境下“ 入境 ”一词使用的部分具有说服力。我同意，如果我们把入境解释为要求在法律上遵守法规的实体条款，那么这些法定条款基本上将变得毫无意义，或者将以国会未曾设想的方式运作。正如多数意见所解释的，立法史反映出国会增加了入境的定义，以取代“ 入境原则 ”的某些方面，根据该原则，未经检查进入美国的外国人在移民程序中获得了在入境口岸接受检查的外国人所无法获得的特权。H.R. Rep. No. 104-469(I), at 225-26 (1996), 1996 WL 168955.1
我们将“ 入境 ”和“ 获准入境 ”解释为只要求程序上合法的入境，这确实赋予了“ 合法 ”一词有限的含义，但这是最符合法规整体结构和健全运作的解释。因此，我同意，即使外国人在相关入境时实体上不可入境，其也可以被“ 获准入境 ”。

1 我们在此采用的解释与我们 in Matter of Ayala, 22 I&N Dec. 398 (BIA 1998) 一案中所采取的方法一致。但我不明白，对损害该1998年裁决的担忧何以会影响我们对1996年立法 enactments 意图的解读。相关的是“ 获准入境 ”一词在第212(h)条语境下如何最好地运作，就此而言，Ayala 确实支持我们目前的解释。

295