引用为 28 I&N Dec. 241 (BIA 2021)
临时决定 #4010

L-L-P- 案，答辩人

2021年2月24日决定

美国司法部
移民审查执行办公室
移民上诉委员会

根据《移民与国籍法》第240A(b)(2)条，8 U.S.C. § 1229b(b)(2) (2018)，基于配偶虐待申请特殊规则取消递解出境的外国人，必须证明施虐者是其合法配偶，并且在虐待发生时拥有美国公民身份或合法永久居民身份。

答辩人代理人：Laura L. Lichter 律师，科罗拉多州丹佛

国土安全部代理人：Kalin Ivany，助理首席法律顾问

审理：委员会小组：GREER 和 GOODWIN，上诉移民法官；PEPPER，临时上诉移民法官。

GOODWIN，上诉移民法官：

在2019年9月17日的决定中，移民法官驳回了答辩人根据《移民与国籍法》第240A(b)(2)条，8 U.S.C. § 1229b(b)(2) (2018) 提出的特殊规则取消递解出境申请，该救济形式保留给家庭暴力的某些受害者，依据《暴力侵害妇女法》的规定，该法作为1994年《暴力犯罪控制和执法法》第四章颁布，Pub. L. No. 103-322, 108 Stat. 1796, 1902（“ VAWA ”）。答辩人对该决定提出上诉。在上诉待决期间，他提交了发回重审的动议，以便根据中间判例法，依据该法第240A(b)(1)条申请某些非永久居民的取消递解出境。国土安全部（“ DHS ”）反对答辩人的上诉和动议。上诉将被驳回，动议将被批准，案件记录将被发回。

一、事实和程序历史

答辩人是墨西哥本土人和公民，未经入境或假释进入美国。以下事实无争议。2001年，移民法官驳回了

其根据该法第240A(b)(1)条提出的取消递解出境申请，因为他未证明对合格亲属造成必要困难，并批准了他的自愿离境请求。答辩人离开美国，但随后未经入境或假释再次进入该国。

2006年，答辩人再次通过送达未指定递解听证时间和日期的出庭通知被置于递解程序中。基于其1995年至2011年的普通法婚姻，他作为受虐配偶自我申请人提交了调整身份申请。2012年，美国公民及移民服务局 驳回了其亚裔、寡妇（鳏夫）或特殊移民申请（I-360表），因为他未能证明其前配偶在婚姻期间拥有美 国合法移民身份。

在移民法官面前，答辩人寻求根据该法第240A(b)(2)条的特殊规则取消递解出境。移民法官驳回了该申请，因为答辩人未履行举证责任，证明在其婚姻期间，其前配偶在虐待他时拥有作为美国公民或合法永久居民的必要身份。该法第240A(b)(2)(A)(i)(I)、(II)条。

二、分析

A. 特殊规则取消递解出境

该法第240A(b)(2)(A)条相关规定如下：

司法部长可以取消递解出境，并将被禁止入境或可被递解出境的外国人调整为合法永久居民身份，如果该外国人证明——
(i)(I) 该外国人遭受配偶或父母的殴打或极端虐待，该配偶或父母是或曾经是美国公民（或是美国公民子女的父母，且该子女遭受该公民父母的殴打或极端虐待）；[或]
(II) 该外国人遭受配偶或父母的殴打或极端虐待，该配偶或父母是或曾经是合法永久居民（或是合法永久居民子女的父母，且该子女遭受该永久居民父母的殴打或极端虐待）……

这些规定明确表明，施虐配偶必须在某一时间点是美国公民或合法永久居民。本案提出了一个首次印象问题，即特殊规则取消递解出境的申请人是否必须证明其配偶在申请人遭受虐待并与该配偶结婚时拥有美国公民身份或合法永久居民身份。

241

引用为 28 I&N Dec. 241 (BIA 2021)
临时决定 #4010

根据该法第240A(b)(1)条取消递解出境，因为他未证明对合格亲属造成必要困难，并批准了他的自愿离境请求。答辩人离开美国，但随后未经入境或假释再次进入该国。

2006年，答辩人再次通过送达未指定递解听证时间和日期的出庭通知被置于递解程序中。基于其1995年至2011年的普通法婚姻，他作为受虐配偶自我申请人提交了调整身份申请。2012年，美国公民及移民服务局驳回了其亚裔、寡妇（鳏夫）或特殊移民申请（I-360表），因为他未能证明其前配偶在婚姻期间拥有美国合法移民身份。

在移民法官面前，答辩人寻求根据该法第240A(b)(2)条的特殊规则取消递解出境。移民法官驳回了该申请，因为答辩人未履行举证责任，证明在其婚姻期间，其前配偶在虐待他时拥有作为美国公民或合法永久居民的必要身份。该法第240A(b)(2)(A)(i)(I)、(II)条。

二、分析

A. 特殊规则取消递解出境

该法第240A(b)(2)(A)条相关规定如下：

司法部长可以取消递解出境，并将被禁止入境或可被递解出境的外国人调整为合法永久居民身份，如果该外国人证明——
(i)(I) 该外国人遭受配偶或父母的殴打或极端虐待，该配偶或父母是或曾经是美国公民（或是美国公民子女的父母，且该子女遭受该公民父母的殴打或极端虐待）；[或]
(II) 该外国人遭受配偶或父母的殴打或极端虐待，该配偶或父母是或曾经是合法永久居民（或是合法永久居民子女的父母，且该子女遭受该永久居民父母的殴打或极端虐待）……

这些规定明确表明，施虐配偶必须在某一时间点是美国公民或合法永久居民。本案提出了一个首次印象问题，即特殊规则取消递解出境的申请人是否必须证明其配偶在申请人遭受虐待并与该配偶结婚时拥有美国公民身份或合法永久居民身份。

242

引用为 28 I&N Dec. 241 (BIA 2021)
临时决定 #4010

这是一个法律问题，我们重新审查。8 C.F.R. § 1003.1(d)(3)(ii) (2020)。

1. 法定解释

我们首先考虑第240A(b)(2)(A)(i)(I)和(II)条是否清楚明确地规定了施虐配偶必须拥有美国公民身份或合法永久居民身份的时间点。见 Republic of Sudan v. Harrison, 139 S. Ct. 1048, 1056 (2019)（“ [我们]开始于‘ 所有此类调查开始的地方：法规本身的语言。’ ”（引用省略））；另见 Bostock v. Clayton Cnty., 140 S. Ct. 1731, 1738 (2020)（指出法院应“ 按照法规颁布时其术语的普通公共含义解释法规 ”）。“ 要确定国会是否已直接[对]问题表态，我们使用‘ 传统的法定解释工具。’ ” Banuelos v. Barr, 953 F.3d 1176, 1180 (10th Cir. 2020)（引用 Chevron, U.S.A., Inc. v. Nat. Res. Def. Council, Inc. (“ Chevron ”), 467 U.S. 837, 843 n.9 (1984)）。如果法规语言清楚明确，我们的调查即结束，因为我们必须“ 实现国会明确表达的意图。 ” Chevron, 467 U.S. at 842 – 43。

该法第240A(b)(2)(A)(i)(I)和(II)条要求外国人遭受“ 配偶……是或曾经是 ”美国公民或合法永久居民的“ 殴打或极端虐待 ”。我们从法规的平实语言中看出，配偶拥有美国公民或合法永久居民身份的可能时间框架不止一个。这些条款中的“ 是 ”一词可以解释为配偶在婚姻和虐待发生时拥有美国公民或永久居民身份，或者如答辩人所主张，在提交取消递解出境申请时拥有。由于法规可作多种解释，我们得出结论，第240A(b)(2)(A)(i)(I)和(II)条存在歧义。因此，我们必须确定哪种解释合理反映了国会对这些条款的意图。见 Nat ’ l Cable & Telecomms. Ass ’ n v. Brand X Internet Servs., 545 U.S. 967, 980 (2005)（指出“ 机构管辖范围内法规中的歧义是授权机构以合理方式填补法定空白 ”）；Martinez-Perez v. Barr, 947 F.3d 1273, 1280 (10th Cir. 2020)（同上）。

2. 整体法定背景

“ 法规的更广泛背景……提供了相当大的帮助 ”来解释歧义术语或短语。Robinson v. Shell Oil Co., 519

243

引用为 28 I&N Dec. 241 (BIA 2021)
临时决定 #4010

U.S. 337, 345 (1997)。对整体法定背景的分析可能无法解决歧义，但在考虑法规目的时，它将有助于确定哪种含义适用。参见 John Hancock Mut. Life Ins. Co. v. Harris Trust & Sav. Bank, 510 U.S. 86, 94 – 95 (1993)；另见 Payless Shoesource, Inc. v. Travelers Cos., Inc., 585 F.3d 1366, 1374 (10th Cir. 2009)（“ 我们必须询问该词在其出现的实际……上下文中是否被歧义地使用。毕竟，在解释……法规时，我们不仅从孤立的抽象词语中获取含义，还从其作为整体的上下文……中获取含义。 ”）。

在此，第 240A(b)(2)(A)(i)(I) 和 (II) 条中的括号内容为确定这些条款的整体含义提供了上下文。例如，第 240A(b)(2)(A)(i)(I) 条中的括号规定，申请人可以是 “ （……美国公民子女的父母，且该子女已被该公民父母殴打或遭受极端残忍对待）。 ”1 我们认为，该括号中的短语 “ 已被该公民父母殴打或遭受极端残忍对待 ” 使用现在完成时具有重要意义。该法第 240A(b)(2)(A)(i)(I) 条（强调为新增）。国会使用该时态来 “ 表示已完成的行为 ”。Barrett v. United States, 423 U.S. 212, 216 (1976)；另见 Carr v. United States, 560 U.S. 438, 448 (2010)（着眼于 “ 国会选择的动词时态以确定法规的时间范围 ”）。该括号明确规定，这种过去的伤害必须 “ 由[公民]父母 ” 实施。因此，该括号的通常含义是，子女必须已被在虐待发生时身为公民的父母虐待。参见 Bostock, 140 S. Ct. at 1738。

值得注意的是，从该括号中删除最后一个短语 “ 由该公民父母 ” 不会改变我们对法规的理解，除非涉及虐待者在虐待发生时的身份。通过这种方式，国会使用短语 “ 由该公民父母 ” 明确将虐待父母的公民身份与过去的虐待联系起来，表明虐待父母在虐待发生时必须拥有美国公民身份。基于我们对第 240A(b)(2)(A)(i)(I) 和 (II) 条作为一个整体（包括其括号内容）的审查，我们得出结论，虐待配偶（或父母）在虐待发生时必须是美国公民或合法永久居民。此外，由于这些条款中涉及配偶的部分要求虐待者是 “ 配偶 ”，这种虐待必须发生在婚姻关系存续期间。该法第 240A(b)(2)(A)(i)(I) 条（强调为新增）；另见该法第 240A(b)(2)(A)(i)(II) 条。

1 该括号在两个条款中完全相同，除非涉及父母作为美国公民或合法永久居民的身份。我们仅审查第一个括号，但我们的推理适用于两个条款。

引用为 28 I&N Dec. 241 (BIA 2021)
临时决定 #4010

在将法规作为一个整体加以考虑的背景下，我们将第240A(b)(2)(A)(i)(I)和(II)条中的“ is ”一词解释为要求施虐配偶（或父母）在殴打或极端残忍行为发生时是美国公民或合法永久居民。我们将法规中扩展后的短语“ is or was ”解释为，配偶（或父母）此后可能丧失其公民身份或合法永久居民身份。然而，只要该配偶（或父母）在虐待发生时是公民或永久居民，且就配偶情形而言，申请人在该虐待期间与施虐者存在婚姻关系，申请人就不丧失申请特殊规则取消递解出境的机会。概括我们对婚姻情形下法规的解释：配偶在虐待期间必须是配偶——即虐待发生在婚姻存续期间——并且在虐待发生时，该配偶要么是美国公民，要么是合法永久居民。我们接下来考虑，鉴于国会在设计《反妇女暴力法》（VAWA）时的意图，我们的解释是否合理。

3. 立法意图

由于法规的平义存在歧义，我们可以考虑该法中VAWA条款的相关立法史是否印证我们对第240A(b)(2)(A)(i)(I)和(II)条的解释。见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 518 (BIA 2015)；另见United States v. Manning, 526 F.3d 611, 614 (10th Cir. 2008)（“ 如果法规的平义在国会意图方面存在歧义，‘ 我们便诉诸立法史和法规的 underlying public policy。’ ”（引注省略））。尽管立法陈述的效力不及法规的平义，但此类陈述有助于印证并强调对法规的合理解释。一般参见，例如，Weinberger v. Rossi, 456 U.S. 25, 32 (1982)。对相关立法史的审查印证，我们对这些条款的解释与VAWA的 underlying purpose 相一致。

在Matter of Pangan-Sis, 27 I&N Dec. 130, 133 – 34 (BIA 2017)中，我们在该法第212(a)(6)(A)条（8 U.S.C. § 1182(a)(6)(A) (2012)）下针对某些受虐待妇女和儿童的不可入境例外这一背景下，讨论了VAWA的立法史。2 我们注意到，国会意图通过要求有条件永久居民与其美国公民或永久居民配偶共同提交申请以解除居留条件，来减少婚姻欺诈。然而，这一要求“ 造成了一种局面，即受虐待的外籍配偶不愿离开其美国公民或合法

2 我们认识到Pagnan-Sis讨论的是该法的另一项条款。我们仅依据该案关于VAWA立法意图的讨论。

245

永久居民虐待者，因为害怕失去调整身份的可能性。 ” Id. at 133。我们讨论了伴随 VAWA 的众议院司法委员会报告如何认识到：

[在]一方配偶不是公民且非公民的法律地位取决于其与虐待者的婚姻的婚姻中，家庭殴打问题可能会严重加剧。现行法律通过将外国人配偶获得永久合法身份的能力完全控制在公民或合法永久居民配偶手中，助长了此类情况下的家庭暴力。

Id. at 134（引用 H.R. Rep. No. 103-395, at 26, 37 (1993), 1993 WL 484760）。

国会的这一关切——即外国人配偶将受制于美国公民或合法永久居民配偶对其移民身份的控制——促使 VAWA 立法确保外国人不会因移民后果而留在虐待关系中。参见 H.R. Rep. No. 106-939, at 111 (2000) (Conf. Rep.) (Joint Explanatory Statement), 2000 WL 1479163, at *111（指出 VAWA “ 旨在……防止虐待公民或合法永久居民配偶利用移民法作为工具，阻止受虐待移民配偶报告虐待或离开虐待关系 ”）；另见 140 Cong. Rec. H10,693, H10,693 (daily ed. Oct. 4, 1994)（Rep. Schumer 的声明）， 1994 WL 545675, at *H10,693-01（指出 VAWA “ 允许美国公民的移民配偶摆脱虐待配偶而不冒被驱逐出境的风险 ”）。

本委员会和巡回法院已认识到，国会意图让 VAWA 防止虐待公民和居民利用移民福利作为控制其外国人配偶的手段。参见，例如， Perales-Cumpean v. Gonzales, 429 F.3d 977, 983 (10th Cir. 2005)（认识到国会颁布 VAWA 以保护虐待受害者）；另见 Da Silva v. Att ’ y Gen. U.S., 948 F.3d 629, 636 (3d Cir. 2020)（“ VAWA 取消递解出境 ‘ 旨在减轻严厉移民法条款对受虐待妇女的影响。 ’ ”（引用省略））；Toro v. Sec ’ y, U.S. Dep ’ t Homeland of Sec., 707 F.3d 1224, 1230 (11th Cir. 2013)（指出 VAWA 自我申请条款的目的 “ 是防止公民或居民利用申请过程作为控制或虐待外国人配偶的手段 ”（引用 H.R. Rep. No. 103-395, at 37））； Matter of Pangan-Sis, 27 I&N Dec. at 134（引用同上）；Matter of M-L-M-A-, 26 I&N Dec. 360, 364 (BIA 2014)（“ [VAWA 救济的]一个目的是赋予外国人离开虐待关系的能力。 ”）；Matter of A-M-, 25 I&N Dec. 66, 77 (BIA 2009)（指出 “ 该法受虐待配偶条款的 underlying 目的……是使外国人能够离开其可能利用威胁的虐待公民或合法永久居民配偶 ”

引用为 28 I&N Dec. 241 (BIA 2021)
临时决定 #4010

驱逐出境或为移民利益提供担保以维持对他们的控制 ”）。

尽管《防止对妇女施暴法》（VAWA）已多次修订，加入了自我申请签证条款、针对受虐待外国人的特殊规则取消驱逐出境，以及不可入境情形的例外，但我们认识到，在制定所有这些利益时，国会的目的之一是使与美国公民或合法永久居民结婚的受虐待配偶摆脱这样一种恐惧，即留在受虐待的婚姻中是获得合法移民身份的唯一途径。这一目的明确设想，施虐的美国公民或合法永久居民配偶实际上能够利用该身份来惠及——或惩罚——其外国配偶。我们在 Matter of Pangan-Sis, 27 I&N Dec. at 135 中对此尤为明确，我们在该案中指出，该案中的 VAWA 不可入境例外涵盖 “ 遭受虐待的美国公民或合法永久居民的配偶……。然而，该涵盖范围不延伸至与非美国公民且非合法永久居民结婚的外国人，因为此类人员对其配偶缺乏 ‘ 移民杠杆 ’。 ”

鉴于 Pangan-Sis 中的上述讨论，我们得出结论：我们对第 240A(b)(2)(A)(i)(I) 和 (II) 条的解释是合理的，且与国会意图一致。当施虐者是寻求基于配偶虐待的特殊规则取消驱逐出境的申请人的配偶时，申请人必须证明施虐者在虐待发生时同时具有作为申请人合法承认配偶的法律身份以及美国公民或合法永久居民身份。

我们已认识到，特殊规则取消驱逐出境是一项持续申请，因为申请人持续累积实际居留和良好道德品质，直至最终行政命令作出。见 Matter of M-L-M-A-, 26 I&N Dec. at 363。然而，这种救济形式的持续性并不免除申请人证明在婚姻期间发生虐待时，施虐者是其合法配偶且为美国公民或合法永久居民的举证责任。我们在 M-L-M-A- 中的裁决支持这一结论。在该案中，我们向一名在虐待发生后已与其施虐者离婚的申请人授予了特殊规则取消驱逐出境。由于她的施虐者在虐待发生时是其合法配偶且为公民或永久居民，她的离婚与其对该救济形式的法定资格无关。

我们对第 240A(b)(2)(A)(i)(I) 和 (II) 条的解释使国会制定的语言充分发挥效力，且与国会意图一致。因此，我们裁定，基于配偶虐待而根据第 240A(b)(2) 条申请特殊规则取消驱逐出境的申请人必须证明施虐者是其合法配偶且

247

引用为 28 I&N Dec. 241 (BIA 2021)
临时裁决第4010号

在虐待发生时拥有美国公民身份或合法永久居民身份，即使施虐者的配偶身份、公民身份或合法永久居民身份后来被终止或撤销，或施虐者不再能够利用移民利益控制申请人。

4. 适用于本案被申请人的案件

被申请人未能证明其前配偶在他们结婚时以及她虐待他时是美国公民或合法永久居民。双方在下级程序中一致同意，且在上诉中未另行争议，即被申请人的前配偶在婚姻和虐待期间不是美国公民或永久居民。双方在下级程序中进一步一致同意，且在上诉中未争议，即她很可能在婚姻和虐待结束数年后获得了永久居留权。由于被申请人未能证明其前配偶在婚姻和虐待期间是公民或永久居民，他根据该法第 240A(b)(2) 条不符合特殊规则取消驱逐出境的资格。3

我们不被被申请人的以下论点所说服：其前妻利用她在婚姻期间已申请但尚未获得移民身份这一事实作为“ 杠杆 ”使其留在受虐待的婚姻中。施虐配偶必须具有实际影响外国人移民身份的能力，才能以 VAWA 所设想的方式威胁该外国人。因此，移民法官正确地驳回了被申请人的特殊规则取消驱逐出境申请。

B. 发回重审的动议

被申请人主张，发回重审是有正当理由的，以便他可以根据该法第 240A(b)(1) 条申请取消驱逐出境，因为根据美国第十巡回上诉法院（本案产生于其管辖范围内）的介入判例法，他可能能够确立该救济形式所要求的 10 年连续实际居留。见

3 在上诉中，被申请人重申其论点，即国土安全部（DHS）可以查阅被申请人前配偶的移民记录，但尽管有正式请求，其仍拒绝分享这些记录。移民法官正确地认定，被申请人有责任证明其获得救济的资格。8 C.F.R. § 1240.8(d) (2020)。DHS 无需为不是这些事项当事人的人员提供移民身份文件。此外，拒绝分享有关前妻当前合法移民身份的信息不构成正当程序违反，因为这不会影响被申请人案件的结果。见 Matumona v. Barr, 945 F.3d 1294, 1308 (10th Cir. 2019)（“ 要在正当程序挑战中胜诉，申请人必须证明存在偏见性错误。 ”）。

248

引用为 28 I&N Dec. 241 (BIA 2021)
临时裁决第4010号

Banuelos, 953 F.3d at 1184（裁定：终止取消驱逐出境连续实际居留期间的“ 停止计时 ”规则，不因两份包含驱逐听证日期和时间的文件相结合而被触发）。由于相关的出庭通知未能指明被申请人听证的时间和日期，该通知不完整，我们同意被申请人的主张，即他现在可能能够根据第 240A(b)(1)(A) 条确立所要求的实际居留期间。因此，被申请人的上诉被驳回，其发回重审的动议获准，以便他可以根据该法第 240A(b)(1) 条寻求取消驱逐出境。

命令：被申请人的上诉被驳回。

进一步命令：被申请人的发回重审动议获准，案件记录发回移民法官，以便按照上述意见进行进一步程序并作出新裁决。

249