引用为 25 I&N Dec. 688 (BIA 2012)
临时决定第3740号

Bavakan AVETISYAN 事项，被申请人

2012年1月31日决定

美国司法部
移民审查执行办公室

移民上诉委员会

(1) 依据司法部长授予的权力以及

以独立判断和裁量行使该权力的责任，移民法官和委员会可以行政关闭驱逐程序，即使一方当事人反对，如果根据具体情况另行适当。Matter of Gutierrez, 21 I&N Dec. 479 (BIA 1996)，被推翻。

(2)
在确定行政关闭程序是否适当时，移民法官或委员会应权衡所有相关因素，包括但不限于：(1) 寻求行政关闭的原因；(2) 反对行政关闭的任何依据；(3) 被申请人在驱逐程序之外正在寻求的任何请愿、申请或其他行动中获得成功的可能性；(4) 关闭的预期持续时间；(5) 任何一方对造成当前或预期延迟的责任（如有）；以及 (6) 当案件在移民法官面前重新排期或上诉在委员会面前恢复时，驱逐程序的最终结果（例如，程序终止或驱逐令的作出）。

代表被申请人：自行代理

代表国土安全部：Wendy L. Wallace，助理首席法律顾问

审理：委员会小组：MILLER、ADKINS-BLANCH 和 GUENDELSBERGER，委员会成员。

MILLER，委员会成员：

在2009年6月25日的决定中，一名移民法官行政关闭了对被申请人的驱逐程序。国土安全部（“ DHS ”）对该决定提起了本次中间上诉。为避免对我们面前程序中可能出现的众多问题进行零散审查，我们通常不受理中间上诉。见 Matter of Ruiz-Campuzano, 17 I&N Dec. 108 (BIA 1979)。然而，我们有时会在认为有必要处理有关移民法实施的重要管辖权问题或纠正

688

引用为 25 I&N Dec. 688 (BIA 2012)
临时决定第3740号

移民法官处理案件中反复出现的问题时，对中间上诉的实体问题作出裁决。见，例如，Matter of Guevara, 20 I&N Dec. 238 (BIA 1990, 1991)；Matter of Dobere, 20 I&N Dec. 188 (BIA 1990)。鉴于本上诉提出了关于根据我们的移民法实施程序的重要问题，我们将予以处理。上诉将被驳回。

I. 事实和程序历史

被申请人是亚美尼亚本土公民。2004年4月21日，DHS亲自向被申请人送达了出庭通知（表格 I-862），该通知指称她于2003年3月8日前后作为非移民 J-1 交流访问者入境美国进行特殊学习，且她参与该项目于2003年3月30日结束。出庭通知指控被申请人根据《移民和国籍法》第237(a)(1)(C)(i)条，8 U.S.C. § 1227(a)(1)(C)(i) (2000)，作为未能维持或遵守其入境身份条件的非移民而可被驱逐。在2004年6月3日的听证会上，被申请人承认了事实指称并承认了指控，但表示她希望申请免于驱逐的救济。

在2006年11月15日的后续听证会上，被申请人告知移民法官她最近结婚了，她和丈夫有一个美国公民子女，她的丈夫正在办理归化为美国公民的手续，并将代表她提交签证申请。移民法官因丈夫归化证明和签证申请提交而延期听证。

在2007年2月14日的下一次听证会上，被申请人出示了签证申请于2007年1月29日提交的证明，但表示她的丈夫尚未宣誓成为公民。移民法官再次延期程序。2007年6月14日，被申请人告知移民法官她的丈夫已成为公民，他们已于2007年5月30日就签证申请接受了面谈，但被要求提供额外文件。1 在2007年9月25日的继续程序中，被申请人表示她已提供了所有要求的文件，正在等待签证申请的裁决。

移民法官又批准了五次延期以裁决待决的签证申请。在2007年12月11日的听证会上，DHS的律师表示她没有案卷，案卷可能在签证申请部门。2008年4月15日，

1 尽管我们面前的记录不包括丈夫的归化证书，但DHS没有指称他现在不是美国公民。

689

引用为 25 I&N Dec. 688 (BIA 2012)
临时决定第3740号

DHS的律师解释说，案卷在移民法官每次听证会前来回转移。当时，被申请人寻求在签证申请裁决期间行政关闭案件，DHS律师对此表示反对。

随后于2009年1月5日和2009年4月21日举行了两次听证会。在2009年6月25日的最终听证会上，被申请人再次要求行政关闭程序。DHS律师反对行政关闭并要求再延期一次。移民法官拒绝了DHS的请求并行政关闭了程序。

II. 问题

我们面前的问题是，如果程序的任何一方当事人反对，移民法官或委员会是否有权行政关闭案件。我们重新审查这一法律问题。8 C.F.R. § 1003.1(d)(3)(ii) (2011)。

III. 分析

行政关闭是为移民法院和委员会便利而创设的程序工具。2 Matter of Gutierrez, 21 I&N Dec. 479, 480 (BIA 1996)。在 Gutierrez 中，我们裁定如果任何一方当事人反对，案件不得行政关闭。我们现在认为，对一方当事人的反对给予绝对尊重是不适当的，我们裁定移民法官或委员会有权行政关闭案件，即使一方当事人反对，如果根据具体情况另行适当。

A. DHS、移民法官和委员会的权力

移民程序是为确定个人是否有资格留在美国而进行的民事程序。见 INS v. Lopez-Mendoza, 468 U.S. 1032, 1038 (1984)；Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 462 (BIA 2011)。DHS被赋予唯一的裁量权

2 行政关闭不限于移民领域。它在整个联邦法院系统中以各种名称被用作管理法院案卷的工具。见 St. Marks Place Hous. Co., Inc. v. U.S. Dep ’ t of Hous. & Urban Dev., 610 F.3d 75, 80-81 (D.C. Cir. 2010)；Ali v. Quarterman, 607 F.3d 1046, 1047-48 (5th Cir. 2010)；Penn-America Ins. Co. v. Mapp, 521 F.3d 290, 295-96 (4th Cir. 2008)；CitiFinancial Corp. v. Harrison, 453 F.3d 245, 250-51 & nn.11-13 (5th Cir. 2006)。

690

引用为 25 I&N Dec. 688 (BIA 2012)
临时决定第3740号

启动驱逐程序。见 8 C.F.R. § 239.1(a) (2011)；另见 8 C.F.R. § 235.6(a) (2011)。驱逐程序通过向移民法院提交出庭通知并向被申请人送达而启动。《法》第239条，8 U.S.C. § 1229 (2006)；8 C.F.R. § 1239.1 (2011)。在程序启动之前，DHS可以因特定原因取消出庭通知。8 C.F.R. § § 239.2(a), 1239.2(a) (2011)。此后，DHS可以以任何可能 warrant 取消出庭通知的理由动议驳回程序。8 C.F.R. § § 239.2(c), 1239.2(c)。

一旦出庭通知提交给移民法院，对程序的管辖权归属于移民法官。8 C.F.R. § 1003.14(a) (2011)。在移民程序中，移民法官有责任确定被申请人是否如出庭通知所指控的那样可被驱逐，并裁决被申请人免于驱逐的申请（如有）。《法》第240(a)(3)、(c)(1)(A)条，8 U.S.C. § § 1229a(a)(3), (c)(1)(A) (2006)；8 C.F.R. § § 1240.1(a)(1)(i), 1240.11 (2011)。在进行程序时，移民法官行使法律和美国司法部长通过法规授予的权力和职责。8 C.F.R. § 1003.10(b) (2011)。移民法官有权管理听证进程并采取与适用法律和法规一致的任何适当行动。8 C.F.R. § § 1240.1(a)(1)(iv), (c)。在裁决个别案件时，移民法官必须行使独立判断和裁量，并可以采取与《法》和法规一致、对此类案件的处理适当且必要的任何行动。8 C.F.R. § 1003.10(b)。

委员会同样由司法部长通过法规授权，以及时、公正且符合《法》的方式解决其面前的上诉问题。8 C.F.R. § 1003.1(d)(1)。委员会成员在审议和裁决提交给他们的案件时必须行使独立判断和裁量，并且可以采取与其根据《法》和法规的权限一致、对案件处理适当且必要的任何行动。8 C.F.R. § 1003.1(d)(1)(ii)。

在程序进行期间，移民法官或委员会可能认为有必要，或为了当事人的利益和公平，谨慎地推迟进一步行动一段时间。移民法官可用的一个选项是延期。由于延期使案件保留在移民法官的活跃日程上，延期可适当地用于等待要求当事人采取的额外行动，该行动将在合理确定且短暂的时间内完成或预计完成。根据法规，延期可在

691

引用为 25 I&N Dec. 688 (BIA 2012)
临时决定第3740号

移民法官自行决定，或经一方当事人请求并说明正当理由。8 C.F.R. § § 1003.29, 1240.6 (2011)；另见 Matter of Silva-Rodriguez, 20 I&N Dec. 448 (BIA 1992)；Matter of Perez-Andrade, 19 I&N Dec. 433 (BIA 1987)；Matter of Sibrun, 18 I&N Dec. 354 (BIA 1983)。

行政关闭，可由移民法官和委员会使用，用于将案件暂时从移民法官的活跃日程或委员会的待审案件中移除。Matter of Gutierrez, 21 I&N Dec. 第480页。一般而言，行政关闭可能适合等待与移民程序相关但超出当事人或法院控制且可能在相当长或不确定期间内不会发生的行动或事件。3

委员会关于行政关闭问题的已公布判例始于缺席案件背景。在 Matter of Amico, 19 I&N Dec. 652, 653 (BIA 1988) 中，移民法官不顾前移民和归化局（“ INS ”）的反对，在外国人未能出席驱逐程序中最后一次预定的听证会时行政关闭了案件，该听证会已多次延期且驱逐可能性已确立。我们认定，在当时情况下行政关闭不适当，因为当时的记录表明所有通知要求均已满足，且行政关闭案件使外国人仅通过不出庭即可避免关于其驱逐可能性的命令及所有相关后果。Id. 第654页；另见 Matter of Lopez-Barrios, 20 I&N Dec. 203, 204 (BIA 1990)；Matter of Rosales, 19 I&N Dec. 655, 656 (BIA 1988)。

在 Matter of Gutierrez, 21 I&N Dec. 第480页中，我们陈述了一项一般规则：“ 如果任何一方反对，案件不得行政关闭。 ”该陈述被解释为赋予一方（通常是DHS）对行政关闭请求的绝对否决权，这在多个方面令人不安。首先，在 Gutierrez 中，我们根据 American Baptist Churches v. Thornburgh, 760 F. Supp. 796 (N.D. Cal. 1991) 中的和解协议行政关闭了外国人的上诉，以便她可以申请临时保护身份，问题在于当没有请求委员会恢复上诉或移民法官重新安排案件日历时，外国人是否可以获得重新开案以寻求调整身份申请。关于行政关闭的适当性没有争议，且

3 在移民语境之外，例如见 Penn-America Ins. Co. v. Mapp, 521 F.3d 第293-96页，讨论联邦地区法院在保险人与被保险人之间宣告性判决诉讼中对赔偿部分的行政关闭，等待被保险人与事故受害者之间州法院诉讼中事实争议的解决。

692

引用为 25 I&N Dec. 688 (BIA 2012) 临时决定 #3740

没有迹象表明行政关闭曾被反对。此外，没有担心外国人会不当受益于行政关闭，如 Matter of Amico 中的缺席语境。

更重要的是，Gutierrez 中陈述的规则直接与移民法官和委员会的授权权限及其在裁决案件中行使独立判断和自由裁量权以及采取任何必要和适当行动处理案件的责任相冲突。巡回法院和委员会已拒绝当事人可以在涉及重新开案动议或延期请求的程序中对移民法官或委员会的权力行使绝对否决权的观念。

具体而言，美国第二、第六和第九巡回上诉法院批评了我们在 Matter of Velarde, 23 I&N Dec. 253, 256-57 (BIA 2002) 中的决定，其中我们列出了批准基于待决家庭类签证申请调整身份的重新开案动议所需的五个因素，其中之一是政府不反对该动议。Ahmed v. Mukasey, 548 F.3d 768, 772 (9th Cir. 2008)；Melnitsenko v. Mukasey, 517 F.3d 42, 50-52 (2d Cir. 2008)；Sarr v. Gonzales, 485 F.3d 354, 363-64 (6th Cir. 2007)。法院表示，允许DHS单方面阻止此类重新开案动议干扰了委员会行使独立判断和自由裁量权。

遵循这些案件的推理，我们在 Matter of Lamus, 25 I&N Dec. 61, 64-65 (BIA 2009) 中认定，根据 Matter of Velarde 提出的重新开案动议不得仅基于DHS反对该动议且不考虑该反对的实质而予以拒绝。相反，反对动议提出的论点应予以考虑，但不应阻止移民法官或委员会在裁决该动议时行使独立判断和自由裁量权。Id. 第65页。

在 Matter of Hashmi, 24 I&N Dec. 785, 790-91 (BIA 2009) 中，我们在DHS反对延期请求的背景下处理了该问题，列举了移民法官在考虑因家庭类签证申请待决而请求延期时应处理的非排他性因素，其中包括DHS对延期的任何反对的合理性。我们特别指出，无支持的DHS反对没有多大分量，移民法官应在考虑全部情况后评估DHS的反对意见。Id. 第791页；另见 Malilia v. Holder, 632 F.3d 598, 606 (9th Cir. 2011)（批准 Matter of Hashmi 中列出的因素）。在 Matter of Rajah, 25 I&N Dec. 127, 135-36 (BIA 2009) 中，我们认可了相同的因素用于

693

引用为 25 I&N Dec. 688 (BIA 2012) 临时决定 #3740

在延期请求与待决就业类签证申请相关时予以考虑。4

如同重新开案动议或延期请求，我们确信移民法官和委员会均不得通过允许一方的反对在情况否则需要此类行动时作为对该案件行政关闭的绝对障碍，来放弃在案件中行使独立判断和自由裁量权的责任。因此，我们认定，移民法官和委员会有权在行使独立判断和自由裁量权时，在适当情况下行政关闭程序，即使一方反对。在 Matter of Gutierrez 及相关案件认定或可能被解释为认定相反的范围内，我们现在推翻它们。鉴于处理该事项的巡回法院一般已明确或默示遵从我们在 Gutierrez 中的决定，我们未发现来自这些法院的法律权威限制我们推翻我们的决定。见 Vahora v. Holder, 626 F.3d 907 (7th Cir. 2010)；Cantu-Delgadillo v. Holder, 584 F.3d 682 (5th Cir. 2009)；Lopez-Reyes v. Gonzales, 496 F.3d 20 (1st Cir. 2007)；Garza-Moreno v. Gonzales, 489 F.3d 239 (6th Cir. 2007)；Perez-Vargas v. Gonzales, 478 F.3d 191 (4th Cir. 2007)；另见 Mickeviciute v. INS, 327 F.3d 1159, 1161 n.1 (10th Cir. 2003)。

在作出此决定时，我们考虑了DHS、移民法官和委员会在驱逐程序中的各自角色和责任。DHS在决定是否启动驱逐程序以及对答辩人提出何种指控时行使检察自由裁量权。见 Heckler v. Chaney, 470 U.S. 821, 831 (1985)；Wayte v. United States, 470 U.S. 598, 607 (1985)。移民法官和委员会均不得审查DHS启动程序的决定。Matter of Bahta, 22 I&N Dec. 1381, 1391 (BIA 2000)。然而，一旦对驱逐程序的管辖权归属于移民法官，他或她有权规范这些程序的进程。8 C.F.R. § § 1003.14(a), 1240.1(a)(1)(iv), (c)。行政关闭是用于规范程序的工具，即管理移民法官的日程（或委员会的待审案件）。尽管行政关闭影响驱逐程序可能采取的进程，但它不阻止DHS启动或继续这些程序，因此不侵犯DHS的检察自由裁量权。

4 在 Matter of Hashmi, 24 I&N Dec. 第791页 n.4 和 Matter of Rajah, 25 I&N Dec. 第135页 n.10 中，我们鼓励DHS在适当情况下考虑行政关闭，而非额外延期。

694

这一结论从行政关闭不会导致最终命令这一无争议事实中显而易见。因此，在案件行政关闭后的任何时间，DHS可以动议在移民法官面前重新安排或恢复委员会的上诉，或者可以通过提出中间上诉寻求立即审查移民法官行政关闭程序的决定。5 见 Bravo-Pedroza v. Gonzales, 475 F.3d 1358, 1360 (9th Cir. 2007)（指出政府可能行使检察自由裁量权包括对移民法官的决定提出上诉或提出重新开案动议）。这样，行政关闭不同于程序终止，后者中移民法官或委员会发布最终命令，构成程序的结论，并且在对该决定的上诉或动议未成功的情况下，将要求DHS提交另一份指控文件以启动新程序。6

此外，根据本决定下文提供的指导，决定行政关闭程序（而非决定启动程序）涉及对与移民法院和委员会资源高效管理特别相关的因素的评估，这些因素通常由移民法官、委员会和巡回法院进行评估。见 Heckler v. Chaney, 470 U.S. at 831-32; Wayte v. United States, 470 U.S. 598。通过类比，我们注意到，批准或拒绝延期或重新开案动议的决定——该事项保留给移民法官或委员会（而非DHS）的自由裁量权——也影响DHS启动的驱逐程序进程。见 8 C.F.R. § § 1003.2(a), 1003.23(b)(1) (2011)。巡回法院和委员会已制定了有意义的标准来评估此类决定的适当性，拒绝了仅凭DHS反对就足以在这些情况下作为行动的绝对障碍的观念。见 Ahmed v. Mukasey, 548 F.3d 768; Melnitsenko v. Mukasey, 517 F.3d 42; Sarr v. Gonzales, 485 F.3d 354; Matter of Rajah, 25 I&N Dec. 127; Matter of Lamus, 25 I&N Dec. 61; Matter of Hashmi, 24 I&N Dec. 785。

5 这些选项也适用于答辩人。
6 程序终止通常发生在移民法官或委员会根据案情实质裁定答辩人并非如出庭通知所指控的可驱逐时。移民法官根据两项不适用于此的规定拥有终止程序的监管权力。见 8 C.F.R. § § 1238.1(e), 1239.2(f) (2011)。

695

引用为 25 I&N Dec. 688 (BIA 2012)
临时决定 #3740

B. 评估行政关闭何时

可能适当的标准

除了先前讨论的缺席背景下的案件外，我们尚未具体处理行政关闭何时适当的问题。我们确信，我们在关于重新开案动议和延期请求的决定中提供的指导在适应行政关闭背景时是有用的。因此，我们得出结论，在评估行政关闭请求时，移民法官或委员会权衡案件中提出的所有相关因素是适当的，包括但不限于：(1) 寻求行政关闭的原因；(2) 任何反对行政关闭的依据；(3) 答辩人在其在驱逐程序之外寻求的任何请愿、申请或其他行动中成功的可能性；(4) 关闭的预期持续时间；(5) 任何一方在促成任何当前或预期延迟方面的责任（如有）；以及 (6) 当案件在移民法官面前重新排期或上诉在委员会面前恢复时驱逐程序的最终结果（例如，程序终止或驱逐令的录入）。

考虑这些因素，例如，在外国人证明其是由正在积极寻求但尚未完成入籍申请的合法永久居民配偶提交的已批准签证申请的受益人时，移民法官行政关闭驱逐程序可能是适当的。同样，在外国人证明其已 properly 对 prima facie 可批准的签证申请的拒绝提出上诉，但上诉尚未转发给委员会裁决时，委员会在上诉中行政关闭程序可能是适当的。

另一方面，如果请求基于纯粹推测性的事件或行动（例如法律或法规的可能变化）；确定会发生但不在合理时间内的事件或行动（例如，第四优先家庭类签证的遥远可用性）；或可能或可能不影响外国人移民程序进程的事件或行动（例如，对刑事定罪的附带攻击），移民法官或委员会行政关闭程序将是不适当的。然而，我们强调，这些仅是示例；每种情况必须根据特定案件的全部情况来评估。

696

C. DHS的上诉

本案中的移民法官在DHS反对下行政关闭了程序。我们认定移民法官在行使独立判断和自由裁量权时有权这样做。剩下的问题是移民法官在本案中是否适当行使了该权力。我们得出结论她确实如此。

记录显示，答辩人是由她现在的美国公民配偶提交的 prima facie 可批准的签证申请的受益人，该配偶是她美国公民孩子的父亲。DHS仅因该签证申请尚未裁决而反对行政关闭程序。然而，尽管移民法官批准了众多延期，且无明显归咎于答辩人或其申请人丈夫的过错，签证申请已在DHS待决相当长且未解释的时间。DHS未指出任何对签证申请批准或答辩人在签证申请批准后成功申请调整身份能力的明显障碍。她的调整身份将 warrant 终止这些程序。因此，我们同意移民法官的意见，即本案情况支持行政关闭程序。[7]

IV. 结论

我们认定，移民法官和委员会可以在行使独立判断和自由裁量权时，在适当情况下行政关闭程序，即使一方反对。在 Matter of Gutierrez 及相关案件认定或可能被解释为认定相反的范围内，它们在此被推翻。我们同意移民法官的意见，即本案中行政关闭是适当的。因此，DHS的上诉将被驳回，记录将退回移民法官。

命令：
国土安全部的上诉被驳回。

进一步命令：记录退回移民法院，无需进一步行动。

7 因为我们同意行政关闭程序，我们无需处理DHS关于移民法官错误拒绝其延期请求的论点。