引用为 24 I&N Dec. 609 (BIA 2008)
临时决定 #3621

Kelechi Gerald NWOZUZU 案，被申请人

案卷 A046 651 723 - York

2008年9月10日裁定

美国司法部
移民审查执行办公室
移民上诉委员会

要依据《移民与国籍法》前第321(a)条，8 U.S.C. § 1432(a) (1994)，取得派生公民身份，外国人必须在其未满18岁时取得合法永久居民身份。

被申请人代理律师：Troy J. Mattes 律师，宾夕法尼亚州兰开斯特

国土安全部代理：Jon D. Staples，助理首席法律顾问

审理法官：委员会合议庭成员 COLE、PAULEY 和 HESS。

PAULEY，委员会成员：

在2006年10月6日的决定中，一名移民法官终止了对被申请人的程序，认定国土安全部（“ DHS ”）未能履行证明被申请人外国人身份的举证责任。DHS 对该移民法官的决定提出上诉。1 上诉将获支持，案卷将发回移民法官进一步审理。

I. 事实与程序历史

被申请人是尼日利亚国民和公民，出生于1977年3月8日。他于1982年4岁时作为 F-1 非移民学生的子女首次进入美国。其父亲于1994年10月4日成为美国归化公民，其母亲于1994年11月15日归化。被申请人父母归化时他17岁，但他直到1998年12月才被接纳为美国合法永久居民，远在其18岁生日之后。

1 尽管移民法官也将其决定移送本委员会审查，我们审查的是上诉中的决定，而非移送审查的决定。

609

引用为 24 I&N Dec. 609 (BIA 2008)
临时决定 #3621

被申请人主张，他有权依据《移民与国籍法》前第321(a)条，8 U.S.C. § 1432(a) (1994)，通过其父母取得派生公民身份，因为他在未满18岁时开始在美国“ 永久居住 ”。移民法官同意并认定，尽管被申请人并非“ 在最后归化的父母归化时依据合法永久居民接纳而在美国居住 ”，但他已提交充分证据表明他在“ 未满18岁时开始在美国永久居住 ”。《法》第321(a)(5)条。因此，移民法官认定 DHS 未能履行证明被申请人外国人身份的举证责任，并终止了程序。
在上诉中，DHS 主张移民法官错误地认定被申请人依据《法》前第321(a)条通过其父母取得了公民身份。具体而言，DHS 主张移民法官错误地认定被申请人在未满18岁时在美国“ 永久居住 ”，因为他在该期间并未被接纳为合法永久居民。
DHS 主张，外国人只有在外国人未满18岁时发生三件事，才能依据《法》前第321(a)条取得公民身份：(1) 父母双方归化，(2) 外国人在美国的居住或存在，以及 (3) 外国人被合法接纳为永久居民。据 DHS 称，将法规解释为允许外国人在不具有合法永久居民身份时取得公民身份，实质上使第321(a)(5)条中确实要求合法永久居民身份的那部分规定归于无效。此外，DHS 主张，前第321(a)(5)条的措辞与《法》第101(a)(20)条，8 U.S.C. § 1101(a)(20) (2006)（该条定义了“ 合法接纳为永久居民 ”一词）相一致，这表明国会意图在第321(a)(5)条的两个部分都要求合法永久居民身份。因此，DHS 主张应撤销移民法官的裁定，并将案卷发回进一步审理。2

2 DHS 还主张，即使《法》前第321(a)(5)条允许低于合法永久居民身份的情况，被申请人也未表明他符合这一较低要求。由于我们认定该法规确实要求合法永久居民身份，因此无需处理 DHS 的替代论点。我们还认为无需发回考虑 DHS 提供的新证据，该证据涉及被申请人提交其第一份调整身份申请的日期。双方在移民法官面前对该日期并无争议，且新证据似乎不影响本委员会面前程序的结果。

610

引用为 24 I&N Dec. 609 (BIA 2008)
临时决定 #3621

另一方面，被申请人主张移民法官终止程序的行为适当。他主张，《法》前第321(a)(5)条的后半部分并不要求子女在其18岁生日之前“ 合法 ”或凭某种形式的授权居留而在美国“ 居住 ”。此外，他主张，除非国会意图让低于合法永久居民身份的情况满足派生公民身份的要求，否则不会在第321(a)(5)条中加入第二句。因此，他主张其证据表明他永久居住于此，足以证明他有权取得派生公民身份。

II. 法规

《法》前第321(a)条的相关部分规定如下：

在美国境外出生、父母为外国人，或父母一方为外国人、另一方为后来丧失美国公民身份的美国公民的子女，在满足以下条件后成为美国公民：
(1) 父母双方归化；……
……
……并且如果
(4) 该归化发生在该子女未满18岁时；以及
(5) 该子女在最后依据本款第(1)项归化的父母归化时依据合法永久居民接纳而在美国居住……或此后在未满18岁时开始在美国永久居住。3

III. 争点

双方均同意被申请人的父母在其未满18岁时归化。双方还同意，被申请人在其母亲（最后归化的父母）归化时并非依据合法永久居民接纳而在美国居住。因此，关键问题是被申请人是否在未满18岁时开始在美国“ 永久居住 ”。为解决

3《法》前第321条已被《2000年儿童公民法》第103(a)条，Pub. L. No. 106-395, 114 Stat. 1631, 1632 废止。然而，该法规仍适用于被申请人，因为它在他年满18岁时以及他被接纳为合法永久居民时均为有效法律。参见，例如，Matter of Rodriguez-Tejedor, 23 I&N Dec. 153 (BIA 2001)（认定《2000年儿童公民法》不具有溯及力）；Matter of L-, 7 I&N Dec. 512 (R.C. 1957)（指出涉及派生公民身份的裁定受最后实质性条件满足时有效法律的支配）。

611

引用为 24 I&N Dec. 609 (BIA 2008)
临时决定 #3621

这一问题，我们必须确定《法》前第321(a)(5)条中“ 在未满18岁时开始在美国永久居住 ”一语是否允许外国人在非合法永久居民身份下取得派生公民身份。由于我们认定不允许，我们将支持 DHS 的上诉。

IV. 分析

我们对“ 在未满18岁时开始在美国永久居留 ”这一表述的解释，始于该法条本身的用语。如果这些用语在字面上构成国会意图的明确表达，则必须赋予其效力。参见Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 842-43 (1984)。但当国会的意图未被明确表达时，我们必须为该语言寻找合理的解释，并填补隐含或明示留下的任何空白。同上，第843-44页。法条解释规则要求我们考虑整部法律的设计。K Mart Corp. v. Cartier, Inc., 486 U.S. 281, 291 (1988)。此外，我们必须牢记，国会意图的首要指标是法律所用词语作为整体理解时的平实含义。参见INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U.S. 421, 431 (1987)。
该法第321条并未界定“ 永久居留 ”这一表述，而如果将“ 居留 ”和“ 永久 ”这两个词作抽象考虑，被上诉人提出的定义与DHS提出的定义都言之成理。然而，我们必须结合整部法律来考虑这些用语。为此，我们必须解释该法第101(a)条中“ 永久 ”、“ 居留 ”和“ 合法获准永久居留 ”等术语的定义、原第321(a)条的结构，以及移民法下永久居留的概念。综合考虑这些因素，我们认为“ 在未满18岁时开始在美国永久居留 ”这一表述最合理的解释是，外国人必须在未满18岁时取得合法永久居民身份，才能获得派生公民身份。
该法第101(a)(31)条规定，“ 永久 ”一词“ 指持续或持久性质的关系，与临时相区别，但即使该关系最终可能应美国或个人的请求依法解除，该关系仍可以是永久的 ”。“ 永久 ”一词也被定义为“ [持]久或意在无限期持续 ”、“ 持久 ”以及“ [预]期在身份、状况或地点上不会改变 ”。Webster's II New Riverside University Dictionary 875 (1994)。这两项定义都表明，某事物如果持久或至少意在无限期持续，即为“ 永久 ”。

612

引用为 24 I&N Dec. 609 (BIA 2008)
临时决定 #3621

该法第101(a)(33)条规定，“ 居留 ”一词指“ 一般住所地；个人的一般住所地指其主要的、实际的事实居住地，不考虑意图 ”。因此，“ 永久居留 ”的概念似乎要求维持一个持久的主要居住地。乍看之下，外国人似乎可以在未取得合法永久居民身份的情况下维持一个持久的主要居住地。然而，根据移民法，如果居住地未经授权，就不能是“ 永久的 ”或持久的。
非法进入我国或未经授权滞留的外国人可能在此维持住所或居所，但无法保证他或她能够在一段时间内这样做。4 因此，“ 永久居留 ”的概念包含一项隐含要求，即居留必须是合法的。除非居留合法，外国人不能以永久、持久的意义在我国居留。同样，获准临时入境的外国人不能被视为在我国永久居留，即使他或她维持合法身份。据此，我们认为，结合“ 永久 ”和“ 居留 ”的定义以及我国移民法的现实来考虑，“ 在未满18岁时开始在美国永久居留 ”这一表述最合理的解释是，外国人必须在未满18岁时取得合法永久居民身份。
这一认定得到以下事实的支持：“ 开始永久居留 ”这一表述中的语言与“ 合法获准永久居留 ”定义中的语言相似，后者指“ 作为移民依照移民法被合法赋予在美国永久居留特权的身份，该身份未发生改变 ”。该法第101(a)(20)条（着重号为后加）。正如DHS所指出的，第101(a)(20)条中“ 永久居留 ”的用语与国会在原第321(a)(5)条中使用的“ 开始永久居留 ”这一表述密切对应。这种相似性强烈

4 该法第101(a)(31)条中“ 永久 ”一词的定义确实承认，永久关系“ 最终可能应美国或个人的请求依法解除 ”，但这种解除与外国人非法居留的终止不同。合法获准永久居留的外国人只要遵守我国法律，其身份即得到保障。因此，外国人只有在违反法律或自愿选择放弃身份时才会失去永久居民身份。另一方面，未经授权在我国居留的外国人可能随时被要求离境。

613

引用为 24 I&N Dec. 609 (BIA 2008)
临时决定 #3621

表明国会意图施加一项要求，即外国人必须在未满18岁前取得合法永久居留权，才能获得派生公民身份。5
将该法第321(a)(5)条第二句解释为要求外国人在未满18岁前具有合法永久居民身份，并不像移民法官所暗示的那样使其成为多余内容。当被解读为要求合法永久居留时，第二句澄清了外国人不必在其父母归化时已是合法永久居民才有资格获得派生公民身份。相反，它确立的是，只要外国人在年满18岁前获准成为合法永久居民，即可从归化的父母处派生公民身份。因此，第二句并非多余，而是解释第321(a)(5)条合法永久居留要求必须得到满足的时间所必需的。
另一方面，如果我们允许以低于合法永久居留的条件来满足派生公民身份的要求，第二句实际上将否定第一句的合法永久居留要求。外国人将很少甚至永远不需要“ 依照合法获准永久居留而在美国居留 ”，因为他或她只需表明在年满18岁之前“ 此后 ”取得了某种较低形式的居留即可。我们不能认定国会意图产生这一结果。参见United States v. Menasche, 348 U.S. 528, 538-39 (1955)（指出法院有“ 义务‘ 在可能的情况下赋予法律每一条款和每一词语效力 ’ ”（引用Inhabitants of Montclair Tp. v. Ramsdell, 107 U.S. 147, 152 (1883)））；另见2A Norman J. Singer, Sutherland Statutory Construction § 46.06, at 104 (4th ed. 1984)（指出法律或法规应被解释为使其所有条款均产生效力，从而其任何部分都不会失效、多余、无效或无意义）。据此，我们认为原第321(a)(5)条第二句最合理的解读是要求外国人必须在其未满18岁时取得合法永久居民身份。
在得出我们的结论时，我们注意到，对第321(a)(5)条的这一解释与派生公民身份的历史处理方式并不矛盾。审查该法早期版本、使用了

5 被上诉人提出，国会在第321(a)(5)条第二句中使用了“ 开始永久居留 ”这一表述，而非明确包含合法永久居留要求的表述，这暗示其意图允许低于合法永久居留的条件。然而，第二句与第101(a)(20)条在语言上的相似性强烈表明，国会意图将合法永久居留要求纳入第二句，该句的措辞最好解释为对第一句要求的简略指代。

引用为 24 I&N Dec. 609 (BIA 2008)
临时决定 #3621

“ 居住在美国 ” 或 “ 开始在美国永久居住 ” 等短语的认定是，外国人至少必须被合法准许进入美国，然后才能被视为在美国居住或永久居住。见 Schneider v. U.S. INS, 65 F. Supp. 377, 379-80 (D. Wash. 1946)；United States ex rel. Goldman v. Tod, 3 F.2d 836, 838-40 (N.D.N.Y. 1924)。此外，在 Matter of T-, 7 I&N Dec. 679 (R.C. 1958) 中，区域专员暗示该法原第321条要求合法永久居留。Id. at 680-81（称 “ 第5款所规定的第321条条件之一是，子女必须开始在美国永久居住，或者必须在16岁以下时被合法准许进入美国永久居留 ”，并认定该案中的外国人 “ 被合法准许进入美国永久居留，这赋予其作为移民在美国永久居住的特权 ”）。在 Matter of C-, 8 I&N Dec. 421, 422 (R.C. 1959) 中，区域专员还称 “ 合法永久居留一直是派生公民身份的前提条件 ”。

此外，我们的裁决不受美国第二巡回上诉法院在 Ashton v. Gonzales, 431 F.3d 95 (2d Cir. 2005) 中陈述的约束，该案被移民法官和答辩人援引。在该案中，第二巡回法院认定，Ashton 不符合该法原第321(a)条规定的派生公民身份要求，因为其在美国永久居住的主观意图，加上其在美国境内的实际存在，不足以证明其在18岁以下时开始在美国永久居住。Id. at 98。法院接着对政府关于第321(a)(5)条要求合法永久居留的主张表示怀疑，但通过声明 “ 最终，对 INA § 321(a) 的正确解释是一个我们无需触及的问题 ” 结束了对此问题的讨论。Id. at 99。因此，法院并未明确裁定第321(a)条的条件可以通过合法永久居留以外的方式满足。然而，即使第二巡回法院触及了这一问题，其裁决也不会对我们具有约束力，因为答辩人的案件发生在第三巡回法院的管辖范围内，而且 Ashton 并未将该法规视为含义明确。见 Matter of Anselmo, 20 I&N Dec. 25 (BIA 1989)（称我们历来遵循案件发生所在巡回法院的先例）；另见 Nat ’ l Cable & Telecomms. Ass ’ n v. Brand X Internet Servs., 545 U.S. 967 (2005)（认定法院先前对法规的司法解释优先于原本有权获得

615

引用为 24 I&N Dec. 609 (BIA 2008)
临时决定 #3621

Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., supra 项下尊重的机构解释，但前提是先前法院判决认定该解释源自法规的明确条款，从而没有给机构留下自由裁量空间）。

V. 结论

总之，我们认定，为满足该法原第321(a)(5)条并获得派生公民身份，外国人必须在18岁以下时取得合法准许永久居留的外国人身份。答辩人未满足这一要求。因此，其不符合派生公民身份资格，并似乎应受驱逐程序约束。据此，DHS 对移民法官终止针对答辩人程序的决定所提出的上诉将获支持，案件记录将发回移民法官以完成驱逐程序。
命令：国土安全部的上诉获支持，移民法官的决定被撤销，针对答辩人的驱逐程序恢复。
进一步命令：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决定。

616