引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定第3467号

关于 Martha ANDAZOLA-Rivas，被申请人

案卷号 A91 431 733 - 凤凰城

2002年4月3日裁定

美国司法部
移民审查执行办公室
移民上诉委员会

(1) 被申请人系未婚母亲，未能证明其符合《移民与国籍法》第240A(b)条、8 U.S.C. § 1229b(b) (2000)规定的取消递解出境资格，因为她未能证明其6岁和11岁的美国公民子女在她被递解至墨西哥后将遭受特殊且极其不寻常的困难。

(2) 评估被申请人子女所受困难时考虑的因素包括墨西哥恶劣的经济条件和减少的教育机会，以及被申请人未婚且在该国没有家人协助其返回后子女的适应。

被申请人代理律师：Christopher J. Stender，Esquire，亚利桑那州凤凰城

移民与归化局代理律师：Barry O'Melinn，上诉法律顾问

审理法官：全体上诉委员会：SCIALABBA，代理主席；DUNNE，副主席；HOLMES、HURWITZ、FILPPU、COLE、GRANT、MILLER、OHLSON、HESS和PAULEY，委员会成员。反对意见：ESPENOZA，委员会成员，ROSENBERG，委员会成员附议；OSUNA，委员会成员，SCHMIDT、VILLAGELIU、GUENDELSBERGER、ROSENBERG、MOSCATO和BRENNAN，委员会成员附议。

HURWITZ，委员会成员：

在2000年3月16日的裁定中，一名移民法官批准了被申请人根据《移民与国籍法》第240A(b)条、8 U.S.C. § 1229b(b) (2000)提出的取消递解出境申请，并将其裁定提交本委员会审查。此外，移民与归化局对移民法官批准救济提出上诉。2001年6月22日，本委员会合议庭听取了口头辩论。移民与归化局的上诉将获支持，被申请人将获准自愿离境以代替递解出境。

本案双方均同意，被申请人具备《移民与国籍法》第240A(b)条规定的取消递解出境所需的连续实际居住和良好道德品质。上诉的唯一问题是

319

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定第3467号

将其递解出美国是否会导致其两名美国公民子女遭受“ 特殊且极其不寻常的困难 ”，这也是该条规定的救济所要求的。移民法官认定已证明存在必要的困难，但移民与归化局不同意。

记录显示，被申请人是30岁的墨西哥本土出生公民，于1985年8月未经检查进入美国。她有两名美国公民子女，分别为11岁和6岁。被申请人在一家公司从事同一工作已4年，该公司为她及其家人提供健康保险以及401K退休储蓄计划。被申请人于1998年购买了自己的房屋，价值69,000美元。她拥有两辆车，总价值约12,000美元。据其证词，她还有约7,000美元的储蓄。

被申请人作证称，如果她被迫返回墨西哥，她在该国没有亲属可以帮助她照顾孩子。她还表示，她的母亲在她工作时送孩子上学并照看他们。被申请人的所有兄弟姐妹都居住在美国，没有有效移民身份，她的姑姨叔舅也是如此。被申请人的年长子女作证称她与祖母关系非常亲密。她未表示她与美国的任何其他亲属关系亲密。

尽管被申请人未婚，但在听证会上被问及孩子的父亲时，她回答说：“ 我们挺好的，我们只是住在一起。 ”她表示他在美国持有“ 某种形式的临时许可 ”。当被问及他是否对家庭有贡献时，被申请人说：“ 他在建筑行业工作，所以有时有工作，有时没有。 ”

被申请人称孩子们的健康状况“ 良好 ”。她表示自己曾有哮喘问题，目前已得到控制，但这一状况会使她无法在墨西哥的田间工作。她也不认为自己能在墨西哥找到办公室工作，因为她只受过六年级教育。她担心自己无法在墨西哥获得任何与她在这里的工作相当的工作。

被申请人还表示，美国的学校比墨西哥的学校更好，设施和用品更好，并且可以使用电脑。她担心她的孩子在墨西哥无法获得多少教育，尤其是当他们长大到需要她支付学费的时候。

被申请人作证称，家庭社交生活的主要重心是他们每周参加的教堂。她还表示，她每月两次在她年幼孩子的Head Start项目中帮忙。

递解出境听证会后，移民法官作出裁定，批准被申请人的取消递解出境申请。移民法官经过长时间讨论后认定，“ 美国公民子女，特别是Tanya[11岁]，将遭受情感、学业和经济性质的困难。 ”这种困难

320

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定第3467号

“ 将达到令人望而生畏的程度。 ” 移民法官指出，孩子们将被连根拔起，离开他们目前的 “ 养育环境 ” 和支持系统。他还表示，他们在墨西哥将面临歧视，因为他们是单身母亲的孩子。移民法官强调，Tanya 几乎不懂 “ 学术西班牙语 ”，因此可能在墨西哥被安排到较低的年级。此外，他担心孩子们可能无法继续上学，而可能不得不工作以帮助养家。他指出，被申请人在美国有一份稳定的全职工作，福利良好。

基于这些考虑，移民法官认定孩子们 “ 面临生活的彻底剧变和可能想象会毁掉他们生活的困难 ”。他认定这种困难将 “ 不合情理 ”，因此认定被申请人已满足特殊且极其不寻常困难的要求。

在移民法官就本案作出裁定后、口头辩论举行前，本委员会发布了一项先例裁定，阐述取消递解出境法规中使用的 “ 特殊且极其不寻常 ” 困难一词的含义。在 Matter of Monreal, 23 I&N Dec. 56, 65 (BIA 2001)中，本委员会认定，根据《移民与国籍法》第240A(b)条申请取消递解出境者必须证明，其递解出境将对其合格亲属造成 “ 与通常预期外国人被递解出境而其近亲属在美国的情况有实质不同或超出通常预期 ” 的困难。

在 Matter of Monreal, supra中，被申请人是来自墨西哥的34岁男子，自1980年起居住在美国。他有三名美国公民子女。两个较大的孩子分别为12岁和8岁，与父亲居住在美国。他最年幼的孩子是婴儿，在递解出境听证前不久与被申请人无证件的妻子返回墨西哥。被申请人的合法永久居民父母也住在他附近。

本委员会认定，Matter of Monreal, supra中的被申请人未能证明，如果他自美国被递解出境，其子女或其合法永久居民父母将遭受特殊且极其不寻常的困难。本委员会承认，如果被申请人的子女随父亲前往墨西哥，他们将遭受一些困难，并且他们在那里可能机会更少。然而，本委员会强调国会在制定 “ 特殊且极其不寻常困难 ” 要求时设定了高标准，并认定该标准未被达到。

被申请人主张她的案件 “ 与Monreal完全不同 ”。她辩称，与Monreal中的被申请人不同，她是一名单身母亲，是其美国公民子女的唯一抚养人。她在墨西哥没有能够帮助她的家人。她声称单身母亲在墨西哥面临歧视，这将使她更难

321

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定第3467号

在该国为子女提供体面的生活。被申请人主张，女性在墨西哥不享有平等权利。她们薪酬更低，通常担任较低级别的工作。存在“ 对女性的制度化歧视 ”，单身母亲返回这种环境将面临特别艰难的时期来抚养子女。她还指出，在Monreal中，被申请人被递解至墨西哥实际上将使他与家人团聚，因为他的妻子和其中一个孩子已经搬到那里。

被申请人进一步主张，本委员会不应以假设有许多其他墨西哥人的情况与她类似、因此她所呈现的困难未达到“ 特殊且极其不寻常 ”水平的思路来处理本案。被申请人主张，她的案件与所有其他案件一样，必须根据其具体事实来裁定。

另一方面，移民与归化局主张，本案“ 完全受 ”Matter of Monreal, supra“ 支配 ”。移民与归化局称，如果说有什么不同，本案比Monreal案更弱，因为被申请人的美国公民子女年龄更小，因此更容易适应墨西哥的生活。移民与归化局还主张，被申请人返回墨西哥会稍微容易一些，因为她并非身无分文，而是有一些资产，使她能够“ 为子女建立比许多返回者更好的生活 ”。

移民局主张，受访者所呈现的困难与许多根据先前法律寻求暂停驱逐出境的墨西哥国民相似，这些墨西哥国民被认定甚至未达到以前的“ 极端困难 ”标准。移民局认为本案中没有任何“ 不寻常、独特或例外 ”之处，并声称受访者与数百甚至数千名在美国居住了相当长时间的墨西哥国民处境相同。因此，根据移民局的说法，移民法官批准取消驱逐出境的决定应被推翻。

我们对受访者的案件及其处境表示同情。我们毫不怀疑她和她的子女在搬到墨西哥后会遭受一些困难。事实上，正如Matter of Monreal案（同上）一样，我们认为，如果这是一个暂停驱逐出境的案件，只需证明“ 极端困难 ”，我们很可能会给予救济。在这方面，我们注意到受访者在口头辩论和她的简报中引用的案件涉及的是“ 极端困难 ”的含义，而非“ 例外且极其不寻常的困难 ”。参见，例如，Salcido-Salcido v. INS, 138 F.3d 1292 (9th Cir. 1998); Gutierrez-Centeno v. INS, 99 F.3d 1529 (9th Cir. 1996); Casem v. INS, 8 F.3d 700 (9th Cir. 1993)。然而，国会现在施加的困难标准比以前的“ 极端困难 ”标准要沉重得多。我们根本无法认定她达到了现行法律非常高的标准。

322

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

我们也接受受访者的主张，即她的案件必须根据其自身的个别事实来考虑。然而，我们注意到，一个人可能遭受的相对困难程度不能完全在真空中考虑。必须至少部分地通过与其他可能面临的困难进行比较来评估。

我们考虑了记录中关于墨西哥恶劣经济状况的证据，以及受访者声称她的驱逐出境将给她和她的子女带来严重经济后果的主张。我们不否认墨西哥的经济状况比美国更差。然而，长期以来已经确定，仅经济上的不利不足以支持甚至极端困难的认定。参见Matter of Pilch, 21 I&N Dec. 627 (BIA 1996)及其引用的案件。

我们还考虑了受访者关于其子女教育机会的主张。她表示，直到1995年，墨西哥政府才授权无证外国人进入其学校，而且即使现在，无证外国人能否获得教育也因州而异。她进一步指出，尽管墨西哥政府希望为每个儿童提供9年教育，但实际上未能实现这一目标。我们再次认识到，墨西哥可能无法为受访者的子女提供与美国同等的教育。然而，受访者并未证明她的子女将被剥夺所有学校教育或获得任何教育的机会。1

受访者在墨西哥没有家人帮助她，这可能会使她适应那里的新生活更加困难。然而，我们注意到，除了她的母亲似乎根据特别农业工人计划拥有临时居民身份外，她的兄弟姐妹都是无证的。在评估困难时，我们不应将受访者的大家庭非法居留在此地而非墨西哥的事实视为对她有利的因素。此外，没有任何因素阻止受访者的家庭成员在需要时向她在墨西哥提供经济支持。

1 我们注意到Board Member Espenoza在她的反对意见中评论说，我们关于墨西哥教育机会的调查结果“ 内部不一致 ”。我们认为，承认墨西哥的教育机会可能比美国少，同时指出没有证据表明受访者的子女在墨西哥无法获得任何教育，这并不矛盾。此外，我们完全清楚教育对任何儿童未来的重要性。然而，如果认定教育机会减少导致“ 例外且极其不寻常的困难 ”，那就意味着几乎所有涉及来自发展中国家且有年幼美国公民或合法永久居民子女的受访者的案件都会批准取消驱逐出境。这种观点不符合国会的意图。

323

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

此外，受访者作证说，她子女的父亲与她同住，他从事建筑工作，有时为家庭提供支持。尽管受访者将自己描述为单身母亲，但她的证词反映子女的父亲并未抛弃他们，而是与家人同住。显然，父亲一直是子女生活的一部分，因此他当然有可能在必要时在墨西哥为他们提供一些支持。

我们还认为受访者在美国积累了一些资产这一点很重要。她拥有一所房子和两辆车，参加了退休计划，并有大约7,000美元的储蓄。尽管房子想必有抵押贷款，但受访者和她的子女在返回墨西哥时不会身无分文。她拥有的钱肯定能帮助她在墨西哥建立新生活。

最后，我们不怀疑受访者和她的子女在墨西哥可能面临一些特殊困难，因为她是未婚母亲。提供的证据确实表明，墨西哥女性仍然没有平等的机会，受访者作为未婚母亲可能会遇到一些歧视，此外还有各地未婚父母面临的挑战。然而，即使考虑到受访者作为未婚母亲的身份可能造成的困难，加上上述其他困难，我们必须得出结论，她未能履行举证责任，证明如果她被驱逐到墨西哥，她的子女将遭受例外且极其不寻常的困难。

本案的受访者年轻且能够工作。尽管她报告患有哮喘，但该状况显然已得到控制。她掌握了一些工作技能。她确实有一些金融资产，这将帮助她在墨西哥建立新生活。她的子女还相对年轻且身体健康。虽然他们在适应美国以外的生活时肯定会面临一些问题，但他们很可能能够做出必要的调整。

总之，我们无法有意义地将本案与Matter of Monreal案（同上）区分开来。虽然几乎每个案件都会呈现一些特定的困难，但这里呈现的事实模式实际上是一个常见的模式，受访者概述的困难与通常预期被驱逐到欠发达国家时面临的困难并无实质不同。尽管这里呈现的困难可能足以满足以前暂停驱逐出境的“ 极端困难 ”标准，但我们认为它们不是国会在颁布显著更高的“ 例外且极其不寻常的困难 ”标准时所设想的那种困难。因此，我们将维持移民局对移民法官批准取消驱逐出境的上诉。由于不存在不利因素，我们将给予受访者一段自愿离境期以代替驱逐令。

324

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

命令：移民和归化局的上诉获得维持。

进一步命令：移民法官的决定被撤销。
进一步命令：代替驱逐令，允许受访者在本命令之日起30天内或地区局长可能批准的任何延长期内，自愿离开美国，费用不由政府承担。如果受访者未能如此离境，则应命令将受访者驱逐出美国。

通知：如果受访者未在指定期限内或地区局长批准的任何延长期内离开美国，受访者应受到不低于1,000美元且不超过5,000美元的民事罚款，并且10年内无资格根据《移民和国籍法》第240B条和第240A、245、248和249条获得任何进一步救济。参见该法第240B(d)条。

反对意见：Board Member Cecelia M. Espenoza，Board Member Lory Diana Rosenberg加入

我加入Board Member Osuna的反对意见。我单独撰写意见，以说明为什么国会规定困难只能通过考察对美国公民或合法永久居民的合格亲属的影响来确定，这反映了国会对美国社会利益相关者影响的主要关注。参见《移民和国籍法》第240A(b)(1)条，8 U.S.C. § 1229b(b)(1) (2000)。

将多数意见推向其必然结论，似乎任何墨西哥国民的美国公民子女都无法证明例外且极其不寻常的困难，因为他或她因经济原因被剥夺了教育机会。事实上，根据今天宣布的解释，来自墨西哥的受访者很可能没有资格获得取消驱逐出境，除非合格亲属有严重的医疗问题。我不认为这是国会的指示。也不符合我们在Matter of Monreal, 23 I&N Dec. 56, 60 (BIA 2001)中的决定，在该决定中我们拒绝了一个“ 不合情理的標準 ”作为高于要求的标准。

与此同时，国会将困难标准从“ 极端困难 ”提高至“ 特殊且极其不寻常的困难 ”，并增加了额外限制。1鉴于这些其他限制，实施

1 毫无疑问，取消递解出境受一项新标准管辖，该标准要求证明该无证外国人（1）在申请之日紧接之前的连续不少于10年期间内实际居住于美国；（续……）

325

引注为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定第3467号

国会意图不必仅通过对特殊且极其不寻常的困难标准作最狭窄解读来实现。尽管国会称作出该变更是“为了强调外国人必须提供其配偶、父母或子女所受损害远超通常可预期因外国人递解出境而产生的损害的证据”，H.R. Conf. Rep. No. 104-828, at 213 (1996)，但国会并未颁布条款以绝对排除任何国籍获得此救济。2 因此，我们对该条款的构建不应导致对任何国籍的绝对排除。

多数意见似乎衡量困难要件时，仿佛那是国会限制救济资格的唯一方式。在这样做时，多数意见未能承认法定语言的重要意义，该语言指示我们关注对符合条件亲属的困难。问题在于国会指示我们审查谁的困难，以及在何种情况下该困难升至远超通常可预期因外国人递解出境而产生的水平。

通过消除对 respondent 困难的相关性，国会指示我们关注对将因外国人递解出境而受影响的美国公民或合法永久居民的特殊且极其不寻常的困难。在确定特殊且极其不寻常的困难时，我们对美国公民子女困难的评估必须考虑通常可预期因他们随 respondent 一同递解出境而产生的当前和未来影响。在评估美国公民子女被强制返回墨西哥时，因被剥夺在美国接受教育的机会而产生的后果不应被淡化。

1 （……续）申请；（2）在该期间内品行良好；（3）未因特定刑事犯罪被定罪；以及（4）证明递解出境将导致该外国人的配偶、父母或子女——其为美国公民或合法获准永久居留的外国人——遭受特殊且极其不寻常的困难。该法第240A(b)(1)条；另见 8 C.F.R. § 240.20 (2001)。普遍认为，国会是针对 Matter of O-J-O-, 21 I&N Dec. 381 (BIA 1996) 而颁布了现行标准；另见 H.R. Conf. Rep. No. 104-828 (1996)。
2 国会知道如何以有利于或不利于某些国籍的方式界定救济。例如，见 Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act, Pub. L. No. 105-100, tit. II, 111 Stat. 2193, amended by Pub. L. No. 105-139, 111 Stat. 2644 (1997)（“ NACARA ”）（仅对尼加拉瓜和古巴移民提供调整身份，并仅对某些国籍延长暂停递解出境的资格）；Immigration Act of 1990, Pub. L. No. 101-649, 104 Stat. 4978（在多样性签证分配中不利于某些国籍）；Immigration Reform and Control Act of 1986, Pub. L. No. 99-603, 100 Stat. 3359（包括针对古巴和海地移民的特别条款）；比较 Act of Oct. 3, 1965, 79 Stat. 911（废除原国籍配额制度，该制度曾排除来自亚洲和拉丁美洲的移民）。

326

引注为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定第3467号

为充分处理 respondent 的美国公民子女是否将面临特殊且极其不寻常的困难，我们必须同时考察墨西哥的教育机会条件和在美国教育机会的丧失。多数意见未能正确评估教育机会的差异。

在 Plyler v. Doe, 457 U.S. 202, 221-22 (1982) 中，美国最高法院承认美国教育过程的重要性。在 Plyler 案中，法院拒绝拒绝向无证外国人子女提供公共教育，承认“ 教育在维护我们基本制度中的关键重要性，以及其剥夺对儿童生活的持久影响。 ” Id. at 221（将教育区分为不仅仅是公共福利）。正如法院所承认，“ ‘ 正如……在我们历史早期所指出的，……一定程度的教育是必要的，以准备公民有效且明智地参与我们开放的政治体系，如果我们要维护自由和独立。 ’ ” Id.（引用 Wisconsin v. Yoder, 406 U.S. 205, 221 (1972)）。法院得出结论：

教育提供了基本工具，个人可借此过上经济上富有成效的生活，造福我们所有人。总之，教育在维护我们社会的结构中具有根本作用。当特定群体被剥夺吸收我们社会秩序所依赖的价值观和技能的手段时，我们不能忽视我们国家承受的重大社会成本。

Plyler v. Doe, supra, at 221。

法院强调，“ ‘ 教育使个人成为社会中自力更生和自给自足的参与者。 ’ ” Id. at 222（引用 Wisconsin v. Yoder, supra, at 221）。然而，根据多数意见，这种教育的丧失不足以构成特殊且极其不寻常的困难。然而，未来的代价将是一个永久残疾的公民，从而比其他人更无力参与政治过程。

我并不主张 Plyler 法院对美国公共教育在确保融入美国理想中重要性的评估优先于国会在该法第240A(b)条中使用的语言，并要求在每个有学龄子女的墨西哥国民案件中批准取消递解出境。然而，这种教育的关键重要性不能被忽视。美国公民子女在达到成年年龄时总能返回美国的合理化说法回避了问题。

在我们面前的案件中，移民法官明确认定，“ [该儿童]的教育要么因她西班牙语知识不足而终止，要么她将在远劣于她目前就读的学校中在学业上挣扎。 ”移民法官具体裁定，“ 无论哪种方式，这名美国公民儿童都将被剥夺

327

引注为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定第3467号

重要的教育机会，这些机会本可确保一个体面的未来……[并且]这种剥夺将极大地限制[她]如果决定返回美国时的就业和教育选择。 ”

多数意见中没有任何内容反映多数意见适当考虑或权衡了移民法官就子女丧失教育机会所作的详细事实认定。相反，在没有指出移民法官认定中任何错误的情况下，多数意见以其自身的事实认定取而代之，即教育机会将被减少但不会完全消除。

此外，即使我们在上诉中作出重新认定是适当的，多数意见内部也不一致。一方面，多数意见称 “ respondent 未证明其子女将被剥夺所有学校教育或获得任何教育的机会。 ” Matter of Andazola, 23 I&N Dec. 319, 323 (BIA 2002)。另一方面，多数意见承认 “ 直到1995年，墨西哥政府才授权无证外国人[如 respondent 的子女]就读其学校 ”，并且 “ 尽管墨西哥政府渴望为每个儿童提供9年教育，但实际上未能实施这一目标。 ” Id.

在 Plyler v. Doe, supra, at 222 n.20 中，法院承认只有一小部分无证儿童将成为公民的可能性 “ 不是决定性的，即使就教育对参与核心政治机构的重要性而言也是如此。 ” 作为美国公民，本案中的子女在获得能让他们有意义地参与其国籍国的教育方面具有无可置疑的利益。因此，多数意见的结论——子女丧失教育机会是一种并非 “ 与通常预期递解至欠发达国家时所产生的困难有实质不同 ” 的困难——公然无视美国教育的关键重要性以及剥夺此类教育对这些子女产生的未来后果。Matter of Andazola, supra, at 324。在得出这样的结论时，多数意见忽视了国会使用的具体语言，该语言特别聚焦于递解出境对利益相关者的影响。

递解这些公民子女的决定无疑将削弱他们自力更生和自给自足的能力。无论墨西哥可能存在何种教育机会，都将低于这里存在的水平。确实，“ 任何儿童如果被剥夺教育机会，能否合理预期在生活中成功是值得怀疑的。 ” Plyler v. Doe, supra, at 223。简言之，本案中美国公民子女的递解出境不仅仅是返回一个生活水平较低和教育系统较差的国家。实质上，这是一种剥夺公民子女目前所珍视的教育的方法，他们目前

328

引注为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定第3467号

在美国享有。这反过来又可能导致终身困苦，剥夺子女获得必要技能以“ 有效且明智地参与我们的开放政治体系 ”的机会。Wisconsin v. Yoder, supra, at 221。

移民法官正确汇总了对美国公民子女的经济、教育和情感后果，认定若其母亲被驱逐，将造成非同寻常且极其不寻常的困苦，达到不合情理的程度。我同意，并指出不合情理的困苦比我们在Matter of Monreal, supra案中解释法规所要求的困苦程度更高。因此，我持异议。

异议意见：Juan P. Osuna，董事会成员，Paul W. Schmidt、Gustavo D. Villageliu、John Guendelsberger、Lory Diana Rosenberg、Anthony C. Moscato和Noel Ann Brennan，董事会成员，加入

我恭敬地持异议。虽然这是一个接近的案例，但我认为 respondent 已证明，如果她被驱逐出美国，她的美国公民子女将遭受非同寻常且极其不寻常的困苦。我会驳回移民和归化局的 appeal，并维持移民法官批准取消驱逐的裁定。

本案要求我们适用国会作为1996年《非法移民改革和移民责任法》第304条的一部分所创造的“ 非同寻常且极其不寻常的困苦 ”标准，该法为Pub. L. No. 104-208的C部分，110 Stat. 3009-546, 3009-594，并编纂于《移民和国籍法》第240A(b)(1)条，8 U.S.C. § 1229b(b)(1) (2000)。该条款允许对已在美国实际居留至少10年、品行良好、未因特定刑事犯罪被定罪，并证明驱逐将对其美国公民或合法永久居民的外籍配偶、父母或子女造成“ 非同寻常且极其不寻常 ”困苦的外籍人士取消驱逐。

确定什么构成“ 非同寻常且极其不寻常的困苦 ”对裁决者构成挑战。合理的人可能对特定情况是否达到所需困苦程度有不同看法。然而，明确的是，每个困苦案件在很大程度上取决于其自身案情，以及救济申请人是否能够提供足够有说服力的证词和文件，以证明非同寻常且极其不寻常的困苦。基于下述理由，我认为本案的 respondent 已成功做到这一点。

329

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

I. MATTER OF MONREAL 与本案

在 Matter of Monreal, 23 I&N Dec. 56 (BIA 2001) 中，我们首次在先例决定中审议了非同寻常且极其不寻常的困苦标准，审查了一名34岁墨西哥国民的取消驱逐申请，他是三名美国公民子女的父亲。在该决定中，我们裁定，要根据该法第240A(b)条确立非同寻常且极其不寻常的困苦，外籍人士必须证明其配偶、父母或子女将遭受实质上超出通常预期因该人离境而产生的困苦。然而，我们特别指出，外籍人士无需证明此类困苦程度如此之大，以至于其驱逐对合格亲属的影响将“ 不合情理 ”。Matter of Monreal, supra, at 60。审查案件后，我们驳回了 respondent 对移民法官认定其未满足新困苦标准的上诉。多数意见认为本案无法与 Matter of Monreal, supra 有意义地区分。相反，我认为本案与 Matter of Monreal 完全可区分。

在 Matter of Monreal 中，respondent 是三名公民子女的父亲，最大的两个分别为12岁和8岁。respondent 在其叔叔的企业工作了10年，但承认他有一个兄弟住在墨西哥，也为叔叔的企业工作。我们的决定强调，respondent 身体健康，能够工作，并且实际上返回墨西哥后将与家庭成员团聚。最重要的是，我们注意到 respondent 的妻子，即三个孩子的母亲，已经返回墨西哥，如果被驱逐，respondent 将在那里与她团聚。Matter of Monreal, supra, at 64。

相比之下，在本案中，respondent 是一位单身母亲，在墨西哥没有近亲。1 在这个国家，她拥有自己的

1 多数意见对 respondent 是否真的是单身母亲表示怀疑，指出证词中的一段交流表明孩子的父亲可能有时会出现在他们的生活中。然而，作为本案的事实认定者，移民法官认定 respondent 是单身母亲。在他的决定中没有任何地方表明移民法官认为孩子的父亲在他们的生活中占有重要地位。此外，在听证会期间，移民法官多次将 respondent 称为“ 单身母亲 ”，记录中的支持文件证实了这一身份。在庭前和上诉简报中，Service 均未提及父亲，并且在上诉通知（Form EOIR-26）中，它提到“ 凤凰城地区有许多叔叔和表兄弟 ”以及“ 外祖母 ”，但没有提到父亲。事实上，只有在口头辩论中，Service 才主张父亲是孩子生活中“ 持续而真实的存在 ”。

尽管有移民法官的认定和记录的事实分量，多数意见推测父亲的存在使得 respondent 并非真正的单身母亲。（续...）

330

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

家，拥有稳定的工作和良好的福利，包括退休计划和为自己及子女的健康保险。她依靠母亲的帮助在她工作时照看孩子。respondent 仅受过六年级教育并有哮喘病史，她相当合理地担心自己无法在墨西哥找到工作来独自养活孩子。虽然我不低估 Matter of Monreal 中的家庭在墨西哥将面临的困难，但在我看来，它们与本案 respondent 及其子女返回那里后将面临的困难截然不同。

我当然认识到，与以前暂停驱逐的“ 极端困苦 ”标准（最近在 Matter of Kao and Lin, 23 I&N Dec. 45 (BIA 2001) 中讨论）不同，根据取消驱逐法规，我们只能考虑对 respondent 的合格亲属的困苦，而不是对 respondent 本人的困苦。根据极端困苦标准，我们可能考虑的一些仅与暂停驱逐申请人有关的因素，对于取消驱逐目的可能不相关。然而，正如我们在 Matter of Monreal, supra 中所承认的，如果其他因素影响合格亲属的困苦，则可以考虑，并且必须根据个案确定哪些因素相关、哪些不相关。

在许多案件中，试图在不考虑 respondent 困苦的情况下考虑亲属的困苦是人为且不合逻辑的。在家庭单位中，父母的困苦基本上转化为其他家庭成员的困苦。当 respondent 是未成年子女的父母时尤其如此。当家庭只有一位父母，必须独自承担照顾和供养子女的重担时，困苦进一步加剧，如本案。在本案中，我们将把一位没有重要工作技能的单身母亲驱逐到一个没有家人帮助的贫穷发展中国家。她将遇到的困难必然会影响她的孩子。例如，respondent 在寻找住所和找到能够养活孩子的工作方面的困难，将大大增加孩子们在适应一个陌生国家时已经面临的困苦。

我强调，与许多其他案件不同，我们在这里谈论的不是双亲家庭，其中至少一位父母具有专业、大学甚至中学教育水平。在这里，respondent 是一位

1（续）
我认为，更适当的做法是依赖移民法官的事实认定，即父亲不是重要存在，且本案 respondent 是一位负责两名美国公民子女的单身母亲。根据移民法官的说法，“ 法院同意 respondent 的担忧，并认为 respondent 作为墨西哥的单身母亲，不太可能充分供养其美国公民子女。 ”（强调添加。）

331

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

单身母亲，13岁时被迫辍学，因此只能从事相对低薪的工作。在美国，这样的工作可能提供足够的收入和福利来养活三口之家。在墨西哥，这样做要困难得多甚至不可能。不难认定，处于这种境地的家庭将面临“ 非同寻常且极其不寻常的困苦 ”，尤其是在没有证据表明他们可以依靠墨西哥已有的家庭结构的情况下。

II. 第9巡回法院判例法

同样重要的是，本案发生在美国联邦第九巡回上诉法院的管辖范围内，而Matter of Monreal（同上）则发生在第五巡回法院。第九巡回法院已明确表示，在评估困难时，我们必须考虑所呈现的所有因素，包括经济状况以及返回国缺乏家庭联系的情况。我认识到，第九巡回法院的判例涉及的是旧驱逐出境暂缓法规下的极端困难要求，而非当前取消驱逐中的特殊且极其不寻常困难标准。然而，由于对“ 困难 ”的评估本质上是事实性的，参照类似情境来确定应考虑的因素是适当的。参见Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1140 (5th Cir. 1984)。2 因此，在该巡回法院发生的案件中，参照第九巡回法院的判例来指导如何一般性地权衡困难是适当的。

在Gutierrez-Centeno v. INS, 99 F.3d 1529 (9th Cir. 1996)中，受访者是一位单身母亲及其两名未成年子女。法院批评Board未能充分考虑受访者在美国有显著家庭联系而在其祖国尼加拉瓜已无实际联系这一事实。法院强调，成年受访者是一位抚养两个孩子的单身母亲，她将返回一个经济贫困的国家。法院还认定，Board本应考虑以下事实：孩子们（他们也是暂缓申请者，而非美国公民或合法永久居民）在适应尼加拉瓜生活方面可能面临困难。在与本案事实相似的情况下，法院特别关注孩子们的教育问题，尤其是那个几乎不会读写西班牙语的年幼孩子。

在Tukhowinich v. INS, 64 F.3d 460 (9th Cir. 1995)中，法院认定Board未能考虑泰国的政治动荡，再次强调返回国的状况在评估困难时很重要。在该案中，法院还指出，受访者无需

2 一旦确定了困难因素，就必须另行评估这些因素是否达到所要求的困难程度。

332

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

证明她在泰国将完全无法就业。法院指出，由于她在美国有一份好工作，受访者已成为其在泰国的父母和其他家庭成员的唯一抚养人。法院认定，她无法继续履行抚养家庭的义务将因经济损失而造成严重的心理困难。在作出该认定时，法院指出，“ ‘ 因经济损害而产生的个人困难 ’ ”，id. at 463（引用 Ramirez-Gonzalez v. INS, 695 F.2d 1208, 1211 (9th Cir. 1983)），是评估困难时需要考虑的一个因素，而 Board “ 本应考虑其经济损失的影响 ”。Id. at 464。与Tukhowinich案一样，本案受访者在墨西哥将面临毁灭性的经济损害，而该因素由于也影响公民子女，需要仔细考虑。

第九巡回法院还一贯认定，尽管美国公民子女的出生本身不足以认定极端困难，但驱逐出境对公民子女的影响必须非常仔细地考虑。参见，例如，Casem v. INS, 8 F.3d 700 (9th Cir. 1993)及其引用的案件。在该案中，法院还指出了随父母前往新国家的非常年幼儿童所需的适应与已在学儿童所面临的适应之间的差异。本案中的两名公民子女现在都已达到入学年龄，移民法官如同法院在Gutierrez-Centeno v. INS（同上）中所做的那样指出，他们对 “ 学术西班牙语 ” 知之甚少。

III. 国会意图

我认识到，在制定取消驱逐法规时，国会意图大幅缩小有资格获得取消驱逐的外国人群体，相较于根据先前暂缓法规有资格的人群。在本案的口头辩论中，Service主张应严格界定特殊且极其不寻常困难这一术语，以实现国会在这方面的意图，即使受益于取消驱逐的外国人群体远小于受益于驱逐暂缓的群体。参见H.R. Conf. Rep. No. 104-828 (1996)；Matter of Monreal，同上，at 59。Service的论点有道理，我同意，由于特殊且极其不寻常困难标准比旧的极端困难标准更为严格，能够达到该标准从而有资格获得取消驱逐的外国人将更少。然而，我不认为国会意图使该标准严格到成为除最罕见案件外所有案件的障碍。

在这方面，国会在评估困难标准之前就已通过多种方式实现了缩小有资格获得非永久居民取消驱逐的外国人群体这一目标。取消驱逐的申请人必须在美国有10年实际居留

333

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

美国，而暂缓法规下仅需7年。法案第240A(b)(1)条。他或她必须在出庭通知发出之前满足实际居留要求。法案第240A(d)条。每年取消驱逐批准的总上限为4000件。法案第240A(e)条。此外，如前所述，只能考虑对取消驱逐申请人的合格家庭成员造成的困难。通过所有这些方式，可以获准取消驱逐的外国人数量已被大幅缩小。我们不需要额外通过对特殊且极其不寻常困难标准进行严格狭窄的解读来进一步实现国会减少有资格获得救济的外国人数量这一目标。3 事实上，采用过于严格的法规解读存在使取消驱逐对除极少数外国人外的所有人变得毫无意义的危险。我不认为这是国会的意图。

IV. 移民法官的决定

确定外国人是否满足特殊且极其不寻常困难要求本质上是事实特定的，需要对所呈现的所有困难因素进行实质性和仔细的权衡。因此，移民法官的事实认定在取消驱逐案件中尤为重要，尤其是像本案这样接近边缘的案件。在此，与Matter of Monreal（同上）不同，移民法官认定受访者已证明所要求的困难程度。事实上，移民法官甚至在首先认定受访者子女的困难必须达到“ 不合情理 ”才能满足特殊且极其不寻常困难标准之后，仍作出了这一认定。在Matter of Monreal（同上）中，我们明确拒绝了不合情理标准，认为其过高。现在，多数意见拒绝了移民法官关于困难的认定，即

3 在我看来，非永久居民取消驱逐案件不同于提交至移民法官和Board的许多其他案件。这位申请人如同许多取消驱逐申请人一样，非法进入美国。虽然我不宽恕这种行为并坚信应强力执行我们反对非法入境的法律，但我也认为本案受访者以及像她这样的人的案件，应与犯罪或其他不受欢迎的外国人的案件区别对待。这位受访者及其家庭展现了我们作为社会所声称珍视的许多价值观。他们是勤劳、守法的具有强烈家庭观念的人。他们纳税，积极参与学校和教会活动，拥有自己的住房，不依赖公共援助。我们一直要求犯罪外国人在获准居留前具有非凡的衡平因素。在我们必须适用的取消驱逐法规范围内，面对像这位受访者这样的个人时，我们不应要求同样的条件。参见一般性Eric Schmitt, U.S.-Mexico Talks Produce Agreement on Immigration Policy, N.Y. Times, Aug. 10, 2001, at A4（引用美国国务卿Colin L. Powell的话，称居住在美国非法但拥有工作、纳税并抚养美国公民子女的墨西哥人将被纳入旨在促进该国合法居留的政策倡议）。

334

引用为 23 I&N Dec. 319 (BIA 2002)
临时决定 #3467

受访者的子女若被驱逐至墨西哥将面临的困难会达到该高标准，并得出结论认为该困难甚至不会达到我们在Matter of Monreal中设定的略低标准。

作为本案的事实认定者，移民法官在审查记录和试图评估困难问题方面一丝不苟。移民法官叙述了受访者关于其最年长的孩子、11岁的Tanya在墨西哥将面临的困难的证词。例如，在美国，Tanya的学校课程以英语进行，她在学校表现非常好。在墨西哥，Tanya将在学业上受苦，因为她对“学术”西班牙语知之甚少；她将无法跟上同龄人，可能被迫进入较低的年级，此外还将被置于与美国相比不合格的教育体系中。移民法官以记录中有关墨西哥教育体系的书面证据支持其认定。

移民法官认定，如果公民子女随其母亲前往墨西哥，他们将遭受特殊且极其不寻常的困难。移民法官再次以书面证据支持这一裁定，这些证据着重说明了处于 respondent 处境的人在墨西哥所面临的困难。在考虑本案所有因素时，移民法官适用了“总体情况”检验，认定批准取消递解是适当的。这是一种合理的方法。的确，移民法官所考虑的每一项因素单独来看可能都不足以达到特殊且极其不寻常困难的标准。然而，将这些因素综合起来看，我同意移民法官的意见：鉴于这个家庭的特定情况，如果 respondent 被递解至墨西哥，公民子女将遭受特殊且极其不寻常的困难。

移民法官审慎地考虑了本案，我认为没有充分理由推翻其裁定。Matter of Monreal, supra, at 65 所确立的标准是，取消递解申请人必须证明符合条件的亲属所遭受的困难“与通常预期一名有近亲属在本国的外国人被递解出境所会造成的困难有实质不同，或超出该困难”。基于上述理由，我认为 respondent 已作出此种证明，移民法官批准取消递解的裁定应予维持，Service 的上诉应予驳回。

因此，我谨提出异议。

335