原文第 1 页 · 中文译文

临时决定第2263号

HARUTUNIAN案

关于第245条程序

A-19230396

由区域专员于1974年2月a日裁定

(1) Matter of B—, 3 L & N. Dec. 323 (1948)中确立的、用于认定作为已成为公共负担者而可被驱逐出境（该认定以已经发生的事件为依据）的检验标准，不适用于依据《移民与国籍法》第212(a)(15)条认定作为可能成为公共负担者而不可入境（该认定以对未来事件可能性的意见为依据）。
(2) 关于某人是否可能成为该法第212(a)(15)条含义内公共负担的认定，应考虑诸如外国人的年龄、无谋生能力、缺乏足以自养的资金，以及在本国缺乏愿意且能够保证该外国人不需要公共扶助的人等因素。
(3) 申请人年70岁，缺乏供养自己的手段，无人负责其扶养，并预期依赖老年援助为生，依据该法第212(a)(15)条，因其可能成为公共负担而不可获得签证，即使其将从中领取老年援助的州不允许偿还。因此，依据经修正的该法第245条，她不可调整身份。

代表申请人：Emanuel Braude, Esquire
215 W. 5th Street, Suite 910
Los Angeles, California 90013

地区主任认定申请人不符合调整身份的条件，并依据8 CFR 103A将该事项认证提交区域专员复核。
申请人系土耳其出生的女性，现为无国籍人。她自1931年至1970年居住在罗马尼亚。由于没有条件入境签证名额，她于1970年9月被假释进入美国。
申请人于19'72年10月5日提交本申请，寻求依据经修正的《移民与国籍法》第245条的规定作为非优先移民获得永久居民身份。在1W3年5月24日与其申请相关的面谈中，

583

临时决定第2263号

经认定，她抵达美国时已获得加利福尼亚州社会福利局的“ 老年援助 ”，且其每月补助金从1972年11月的$204.00增加至1972年12月的$209.00。
地区主任部分指出，申请人自1970年9月抵达美国以来一直领取福利，并于1973年6月1日否决该申请，理由是她依据该法第212(a)条不可入境，该条相关部分规定如下：“ 除本法另有规定外，下列各类外国人不得获得签证且不得入境美国：……(15) 在签证申请时领事官员认为，或在申请入境时司法部长认为，可能在任何时候成为公共负担的外国人…… ”
律师针对认证通知（表格I-290C）提交了一份简报供区域专员审议，其中称申请人所领取的“ 福利 ”过去是且现在是“ 老年援助，一种分类援助。 ”律师补充如下：
加利福尼亚州法律中没有规定要求偿还Haigouhi A. narntunian所领取类型的老年援助福利（《加利福尼亚州福利与机构法典》第12000条及以下；County of Alameda v. Janssen, (1940), 16 Cal. 2d 276, 283, 106 P2d 11），加利福尼亚州法律中也没有任何规定对Haigouhi A. Harutunian所领取此类援助的接受者设定收费，除非接受者此后取得财产（《加利福尼亚州福利与机构法典》第17403条）。（修正的事实认定第8号，Emanuel Braude v. United States of America, Civil No. 68-1973-EC）。
《移民与国籍法》排除条款（8 U.S.C. 1182(a)(15)）中所使用的“ 公共负担 ”一词……应以《移民与国籍法》驱逐条款（8 U.S.C. 1251(a)(8)）中使用“ 公共负担 ”一语相同的方式界定。（修正的法律结论第1号，Emanuel Braude v. United States of America, supra）。
因此，移民决定Matter of B—, 3 L & N. Dec. 323, (B IA, 1948)中使用的“ 公共负担 ”定义支配本案。（该决定经时任美国司法部长批准，3I. & N. Dec. 227。）
律师关于“ 加利福尼亚州法律中没有规定偿还……所领取类型的老年援助 ”的论点并非没有争议。虽然该陈述对于此类援助的接受者个人而言似乎属实，但在加利福尼亚州最高法院1973年12月12日的一项判决（Steoap v. Superior Court of Sacramento County）中，法院认定州法律要求根据加利福尼亚州老年保障法领取公共援助者的成年子女在其

584

临时决定第2263号

能力范围内向县偿还。然而，出于下述理由，该问题与本案决定无关。
“ 公共负担 ”一词出现在经修正的《移民与国籍法》第212(a)(15)条和第213条中。该词也出现在1917年2月5日法案第19(a)条中，该条规定了驱逐出境的理由。
申请人的律师援引具有说服力的主要行政决定Matter of B—, 8 I. & N. Dec. 823 (Acting Attorney General, 1948)，该决定阐述了入境后5年内成为公共负担而可被驱逐出境的证明基本要素。他还援引了一份未报告的下级法院判决Emanuel Braude v. United States, C.D. Cal., Civ. No. 68-1973-EC, May 15, 1970，该判决解释了一项公共负担保证金。他的认定基于以下主张：“ 公共负担 ”一词在《移民与国籍法》中无论出现在何处，即第212(a)(15)条、第213条、第241(a)(8)条（8 U.S.C. 1182, 1183, 12511），都应作相同界定。
Matter of 13—, supra, 指出，外国人接受公共扶助时，仅在下列情况下才可被驱逐出境：

1. 州依法对所提供服务设定收费，从而产生债务，由该外国人或指定的其他人支付，
2. 当局已提出偿还要求，
3. 未予偿还。

Braude对Matter of B—的妥当性表示怀疑。然而，鉴于该行政解释，法院认定，当外国人在加利福尼亚领取老年援助时，保证外国移民不会成为公共负担的保证金条款并未被违反，因为根据加利福尼亚州法律没有偿还义务。
将Matter of B—所载的驱逐出境标准适用于本案，申请人的律师如同法院在Braude案中一样认定，根据加利福尼亚州法律，没有规定对老年援助接受者设定收费，他据此得出结论：依赖老年援助为生的外国人并不因此不可获得签证。
Matter of B—界定了入境后已成为公共负担的驱逐出境。但其对驱逐出境法规的评价对于排除条款未必具有支配力。虽然排除和驱逐法规都提及成为公共负担的外国人，但并不能必然推定国会意图在两种情形中适用相同标准。排除法规涉及寻求入境且必须满足详细定性要求的外国人。驱逐法规则驱逐已确立的居所。
解释法规的一切规则的目的在于实现立法意图。发现该意图并无一成不变的规则。United States v. American Tru,c1c-ing Associations, Inc., 310 U.S. 534, 542 (1940); 82 C.J.S., Statutes,

585

临时决定第2263号

第311条。虽然通常可以假定同一法律不同部分使用的相同词语意在具有相同含义，但当立法意图要求在不同语境下具有不同含义时，这一假定便 readily 让位。同一词语在同一法案中被赋予不同含义并非不寻常，且没有任何法律解释规则禁止法院赋予该词语立法机关在每一情形下意图其应具有的含义。Atlantic Cleaners & Dyers, Inc. v. United States, 286 U.S. 427,433 (1932)。词语通常具有不同的含义层次，若合理可能，应作解释以实现立法者的意图；而在特定情形下，这一含义不仅应通过考虑词语本身，还应通过考虑语境、法律目的以及词语被使用的情形来得出，Vermilga43rown Co. v. Connell, 335 U.S. 377,386 (1948)。包含“ public charge ”一词的排除和驱逐出境法规已在法规汇编中存在超过80年，基本形式相同。1891年3月3日法案，第2、11条；26 Stat. 1084, 1086；参见1882年8月3日法案；22 Stat. 214。接受一份保证书，以外国人获准入境为对价承诺其不会成为public charge，显然起源于早于1903年的行政实践——1903年3月3日法案，第26条；32 Stat. 1220。第213条目前的措辞自1907年以来一直在法律中，无实质变化。1907年2月20日法案，第20条；34 Stet. 907。关于可驱逐性，立法历史中没有重要评论。Matter of B — 在伴随该法案的1950年和1952年国会报告中未被提及。通过向该法案增加一个新类别，第241(aX3)条，8 U.S.C. 1151(aX3)，以扩大被关押在公共机构中的可驱逐外国人范围的努力，似乎因立法最后时刻的院会修正案而无效。Matter of Kenya-nski, 10 I. & N. Dec. 159 (BIA 1963)。驱逐出境法规裁决解释的各个阶段， culminating in Matter of B supra，具有启发性；

1.“ public charge ”一词具有其通常含义，即对外国人的扶养和照护所施加的金钱负担或公共开支，该外国人处于贫困状态。Ex parte Kichmiriantz, 283 F. 697, N.D. Cal. 1922；In re Nunez, 18 F. Supp. 1007, S.D. Ca1.1937，因其他理由被推翻，93 F.2d 41。2. 如果存在近亲属，准备、愿意且能够支付账单，但有关政府机构未提交任何账单，即使该外国人本人处于贫困状态且其照护和扶养由公共资金支付，该外国人尚未成为public charge。Ex parte .achmiriants, supra；Brugnoli v. Tod, 300 F. 913, S.D.N.Y. 1923，维持原判300 F. 918；Donatello v. Commissioner, 4 F.2d 808, E.D.N.Y. 1925；Nocchi v. Johnson, 6 F2d 1. (CA. 1. 1925)；Ex parts Orzechowska, 23 F. Supp. 428, D. Ore. 1938。

586

临时决定#2263

3. 如果外国人的母亲已提出偿还，但根据州法律不能接受用于被收容外国人的维持和治疗的付款，该外国人尚未成为public charge。Matter of V—, 2 I. & N. Dec. 78 (B IA 1944)。4. 如果情况与上述第3项所述类似，但无人提出偿还，该外国人尚未成为public charge。Matter of B—, supra, 3 I. & N. Dec. 323 (代理司法部长 1948)。在这四个步骤中，我们观察到对偿还能力因素重要性的强调发生了完全逆转：

1. 无人能够支付——可驱逐。2. 无人已支付，但亲属能够——不可驱逐。3. 无人已支付；亲属虽无义务但愿意——不可驱逐。4. 无人能够支付且无人有义务——不可驱逐。即使上述第3和第4类案件中的负担落在纳税人身上，也有令人信服的理由推断立法意图（考虑到居民外国人在本国的利害关系）以有利于外国人的方式解释可驱逐性条款。参见Yamataya v. Fisher, 189 U.S. 86 (1903)；Fong Haw Tan v. Phelan, 333 U.S. 6 (1948)；Wong Yang Sung v. McGrath, 339 U.S. 33 (1950)；.Cwong Hai Chew v. Golding, 344 U.S. 590 (1953)；Rowoldt v. Perfetto, 355 U.S. 115 (1957)；Rosenberg v. Fleuti, 374 U.S. 449 (1963)；INS v. Errico, 385 U.S. 214 (1966)；Woodby v. INS, 385 U.S. 276 (1966)。这些及其他案件已使严格解释规则渗透到驱逐出境法规，无论是实体还是程序方面。参见Gordon & Rosenfield, Immigration Law and Procedure, Sec. 4.1c。排除法规第212(aX15)条的立法历史更能揭示国会意图。已提及“ public charge ”一词的早期采用。1915年，最高法院在Gegiow v. Uhl, 239 U.S. 3中裁定，目的地为特定城市的移民不能以那里缺乏就业机会为由被排除为可能成为public charge的人。法院裁定，排除理由基于“ 永久的个人反对 ”，而不论经济状况。为了抵消对法规的这一限制性解释，国会在1917年2月5日《移民法》中重新颁布排除条款时，通过重新定位有关短语，将其从“ paupers ”等移开，从而修正了排除条款。S.Rep. 352, 64th Cong., 2d Sess., April 17, 1916。几个法院迅速质疑修正案的效力，并确认了以下解释：“ 可能成为public charge的人 ”是指因某种原因即将“ 因贫困、精神失常和贫困、

587

疾病和贫困、白痴和贫困…… ”而由公共费用扶养的人。Ex parte Mitchell, 256 F. 299, N.D.N.Y. 1919；Ex parte Sakaguchi, 277 F. 913, CA. 9, 1922。在通过《移民和国籍法》之前，1950年参议院司法委员会综合报告对可能成为public charge而被排除的人进行了广泛讨论。S.Rep. 1515, 81st Cong., 2d Sess., April 20, 1950, pp. 346-350。注意到法院对该短语给出了不同定义，小组委员会重述了各项裁决。相关部分（删除引注）如下：外国人的财务状况虽然不是唯一标准，但已与其他因素一并考虑。因此，在本国拥有企业的外国人被裁定不能根据“ public charge ”条款驱逐出境，即使他不能阅读英文或任何其他语言。一位70岁的文盲寡妇，手头只有100美元，在意大利有1,000美元邮政储蓄，且无人有义务扶养她，被排除为可能成为public charge。外国人的身体状况与其就业能力和资格相关，已予考虑；外国人前往本国的路费由他人支付的事实已被视为该外国人自我扶养能力的证据，尽管不一定是决定性证据。第348页。上述70岁寡妇的案件是Minuto v. Reimer, 83 F2d 166, (C.A. 2, 1936)。小组委员会的结论相关部分为：小组委员会建议，排除可能成为public charge的人的条款应保留在法律中。由于构成成为public charge可能性的要素多种多样，不应试图在法律中定义该术语，而应确立具体限定，即确定外国人是否属于该类别属于领事官员或专员的自由裁量权。第349页。

在1952年法案第212(a)(15)条中，国会插入了“ （领事或司法部长）认为 ”等词语，明显意图使边缘性不利裁定超出司法审查的范围。参见Dolenz v. Shaughnessy, 206 F.2d 392, (C.A. 2, 1953)。现代解释性先例决定很少。行政当局采取的观点是，虽然应考虑经济因素，但外国人的身体和精神状况，因其影响谋生能力，具有重大意义。Foreign Affairs Manual, Part HI, Vol. 9, Note 1 to 22 CFR 42.91(a)(15)；Matter of Martinez-Lopez, 10 I. & N. Dec. 409, 421-423 (AG, 1964)。我们已指出，驱逐出境法规必须严格解释。排除则规则不同。未获准入境的外国人没有进入本国的宪法权利。Turner

v. Williams, 194 U.S. 279, 292 (1904); Knauff v. Shaughnessy, 338 U.S. 537 (1950); Shaughnessy v. Mezei, 345 U.S. 206 (1953); Kleindienst v. Mandel, 408 U.S. 753 (1972)。自1875年以来，国会几乎持续不断地关注潜在入境者的素质，且总体模式一直是加强控制。Kleindienst v. Mandel, supra, at p. 761。与他们在驱逐出境案件中的态度相反，法院无一例外地维持了国会的完全权力，即为外国人的入境制定规则并排除那些具有国会所禁止特征的人。Boutilier v. INS, 387 U.S. 118 (1967); The Chinese Exclusion Case, 130 U.S. 581, 606 (1389); Eleindienst v. Mandel, supra, at p. 766。考虑到这一点，我们认为将第212(a)(15)条中的“公共负担”解释得如同驱逐出境条款中那样狭窄是不正确的。法规、立法评论和判决中的一切均指向一个结论，即国会意图排除这样的签证申请人：他没有足够资金供养自己，没有任何人有义务供养他，并且由于年事已高，他成为受抚养者、残疾者和病患的可能性日益增加。Cf. Minuto v. Reimer, supra。

毫无疑问，老年援助是对贫困者的个性化公共支持，有别于本质上属于补充性福利、旨在促进公众整体一般福利的给付。42 U.S.C. 306。

一个已确立的事实是，根据该法第245条申请调整身份的人，其处境与在美国境外向美国领事官员申请移民签证以作为合法永久居民入境美国的人相同。

在考虑上述因素后，可以明确的是，根据第241(a)(8)条的规定，驱逐出境的决定是基于外国人已经成为公共负担这一事实作出的；该决定以实际发生的事件为依据，从而使要求偿还和偿还款项成为可行的要素。然而，在第212(aX15)条中，排除入境的决定是基于对外国人是否有可能在未来某个时候成为公共负担的意见，这种预测必然排除了偿还这一要素。因此，我们认为，任何无法谋生、在美国没有足够资金供养自己、且在美国没有任何人愿意并能够保证其不会需要公共支持的外国人，均可作为有可能成为

临时决定#2263

公共负担而被排除，无论其将获得的公共支持是否可向州偿还。
我们的结论是，一名年长的外国人，如果缺乏供养自己的手段；没有任何人负责供养她，并且预期依赖老年援助供养，则根据该法第212(a)(15)条，她作为有可能成为公共负担者，没有资格获得签证，即使她将从中获得老年援助的州可能不允许偿还。
鉴于上述情况，认定记录表明申请人根据第212(aX15)条的规定应被排除。因此，地区主任拒绝申请的决定将予维持。
命令：兹命令维持地区主任的拒绝决定。

590