临时决定第3281号

临时决定第3281号

关于L-O-G-，被申请人

案卷A28 862 064等——迈阿密

1996年6月14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) 如果所主张的新事实与已记录在案的事实一起表明有合理的胜诉可能性，从而值得在听证会上展开这些问题，则可以重新开启。在就动议作出裁决需要对应否给予所寻求的救济的资格行使判断时，委员会不要求确凿地证明，即假定所主张的事实为真，救济资格已经确立。通过准许重新开启，委员会不对救济申请的最终实体问题作出裁决。Matter of Sipus, 14 I&N Dec. 229 (BIA 1972)，重申。

(2) 在以下情况下准许重新开启以申请暂停驱逐：1) 15岁的被申请人自6岁起一直居住在美国；2) 成年被申请人，即她的母亲，也有一名6岁的美国公民子女；3) 被申请人来自经济和zhengzhi状况不佳的国家；以及4) 被申请人自1987年以来一直受尼加拉瓜审查计划覆盖。

被申请人代表：Ernesto Varas，Esquire，佛罗里达州迈阿密

移民和归化局代表：Mark N. Glickman，总律师

审理：委员会全体出席：SCHMIDT，主席；DUNNE，副主席；HOLMES、HURWITZ、VILLAGELIU、COLE、ROSENBERG、MATHON和GUENDELSBERGER，委员会成员。反对意见：FILPPU，委员会成员，VACCA和HEILMAN，委员会成员附议

SCHMIDT，主席：

本案上一次由我们审理是在1995年5月10日，当时我们驳回了对移民法官拒绝被申请人庇护和暂缓驱逐申请的上诉。被申请人，一位母亲和她15岁的女儿，现已提交动议要求重新开启其驱逐程序以申请暂停驱逐。被申请人主张其自身遭受极端困难。成年被申请人还主张其6岁的美国公民子女遭受极端困难。

413

临时决定第3281号

移民和归化局基于两个理由反对重新开启的动议。第一，该局主张，被申请人因其“ 明显无视美国移民法 ”而不应作为自由裁量事项获得暂停驱逐或重新开启。第二，该局主张，被申请人“ 未能证明其本人或其美国公民子女/兄弟若返回尼加拉瓜将遭受极端困难 ”，因为他们未能证明“ 独特和可减轻的情节 ”。

重新开启的动议将获准许。

I. 重新开启的要求

外国人可以向本委员会提交重新开启的动议，以申请驱逐方面的自由裁量救济。8 C.F.R. § 3.2 (1995)。委员会拥有“ 准许或拒绝此类动议的广泛自由裁量权 ”。INS v. Doherty, 502 U.S. 314 (1992)；INS v. Rios-Pineda, 471 U.S. 444 (1985)；INS v. Jong Ha Wang, 450 U.S. 139 (1981)；Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464 (BIA 1992)。委员会至少可以基于三个理由拒绝重新开启的动议。未能遵守管辖此类动议的监管要求可导致动议被拒绝。此外，重新开启的动议可因申请人未能确立对所寻求的 underlying 救济的表面资格而被拒绝。INS v. Abudu, 485 U.S. 94 (1988)。最后，在所寻求的救济属于自由裁量性质的情况下，委员会可以仅基于自由裁量理由拒绝重新开启。INS v. Doherty, supra；INS v. Abudu, supra；INS v. Rios-Pineda, supra；Matter of Barrera, 19 I&N Dec. 837 (BIA 1989)。
该局未主张，我们也不认为，被申请人未能满足重新开启的监管要求。见8 C.F.R. § § 3.2, 3.8 (1995)。该局提出且我们必须处理的问题是：(1) 被申请人是否已就暂停驱逐的资格作出表面证明，以及 (2) 其动议是否应基于自由裁量理由被拒绝。
我们认为没有依据在行使自由裁量权时拒绝被申请人的重新开启动议。该局主张，动议应因此被拒绝，因为被申请人提交了“ 轻率 ”上诉，且未按要求自愿离境。我们不同意被申请人的上诉是轻率的。移民法官发布了一份9页的决定，拒绝了被申请人的庇护和暂缓驱逐申请。被申请人为支持对该决定的上诉提交了一份深思熟虑的辩护状。我们在一份简短命令中维持了移民法官的决定，该命令未表明被申请人的上诉是轻率的或在其他方面完全缺乏依据。
从技术上讲，被申请人本应在我们就本案作出1995年5月10日决定后的30天内自愿离开美国。

414

然而，我们注意到，被申请人作为尼加拉瓜国民，根据尼加拉瓜审查计划，即使在我们对其案件作出决定后，仍有资格申请工作许可。虽然该计划于1995年6月13日终止，但受该计划覆盖者在其暂停驱逐申请待决期间被授权请求工作许可。鉴于该局未采取任何行动驱逐这些被申请人，并且实际上表示默许处境类似的个人提交暂停申请，我们认为没有理由作为自由裁量事项拒绝重新开启。见下文第三部分讨论。一般见Matter of Pena-Diaz, 20 I&N Dec. 841 (BIA 1994)。
因此，本案的决定性问题是，被申请人是否已确立暂停驱逐的表面资格。
要确立暂停驱逐的资格，外国人必须证明：(1) 在提交暂停申请之前的7年内她一直实际居住在美国；(2) 在同一期间她一直是品行良好的人；以及 (3) 她的驱逐将导致其本人或其美国公民或合法永久居民配偶、子女或父母遭受极端困难。《移民和国籍法》第244(a)(1)条，8 U.S.C. § 1254(a)(1) (1994)。本案中较年长的被申请人现年38岁，于1988年4月进入美国。她的女儿现年15岁，于1986年进入美国。两人自各自抵达以来均未离开该国。连续实际居住要求已满足。记录未表明这些被申请人缺乏良好品行。
剩余的关键问题是，被申请人是否已就极端困难作出表面证明，从而值得重新开启其驱逐程序。

II. “ 极端困难 ” 一词的含义

A. 立法历史

在评估 “ 极端困难 ” 一词的含义时，重要的是要记得，《移民和国籍法》第244(a)(1)条此前包含 “ 特殊和极其不寻常困难 ” 的要求。1962年，国会修订了暂停法规，仅要求 “ 极端 ” 困难，而将 “ 特殊和极其不寻常困难 ” 的措辞仅保留给那些被定罪的外国人，或因其他特定理由可被驱逐的外国人。见1962年10月24日法案，Pub. L. No. 87-885, § 4, 76 Stat. 1247。我们此前已承认，国会以这种方式修订第244(a)(1)条，意在降低获得暂停驱逐资格所需的困难程度。见Matter of Hwang, 10 I&N Dec. 448 (BIA 1964)。
立法历史对1962年暂停驱逐法规变更的原因未作说明。我们并不暗示该变更

反映了国会希望回到1952年之前的模式，即仅因外国人曾在此停留一段时间或已获得美国公民亲属而允许其留在美国。然而，很明显，国会认为“ 特殊和极其不寻常 ”的措辞不适当，并意图通过1962年修订法规使暂停救济更广泛可用。这显然是一种补救意图。
此外，《移民和国籍法》第244(a)(2)条规定对某些刑事或其他可驱逐外国人暂停驱逐，仍要求证明“ 特殊和极其不寻常困难 ”以获得该救济资格。第244(a)(1)条中的“ 极端困难 ”一词不应被定义或适用得如此严格，以致实际上包含了第244(a)(2)条下的这一更高标准。

B. 判例法

“ 困难 ”本身就是一个难以定义或量化的术语，而关于这一主题的判例法也反映了这一困难。正如本委员会30多年前所认识到的，我们移民法下的“ 极端困难 ”一词“ 并非一个具有固定和僵化内容或含义的可定义术语。它必然取决于每个案件特有的事实和情况。 ” Matter of Hwang，supra，第451页。在评估困难时，或许尤其是在考虑此类困难可能的表面证据（prima facie）证明时，我们必须牢记该术语的主观性质。此外，在分析任何涉及驱逐出境暂缓的案件时，我们也应注意到暂缓法规的救济性质。参见一般性论述 Wadman v. INS, 329 F.2d 812 (9th Cir. 1964)。

关于极端困难含义背后概念的最全面讨论，最近由本委员会在 Matter of Ige, 20 I&N Dec. 880 (BIA 1994) 中阐述。在该案中，我们首先提到了通常被引为与极端困难问题相关的通用因素，包括外国人的年龄；其在美国居住的时间长度；其在美国和国外的家庭关系；其健康状况；其可能被遣返国家的经济和政治状况；其财务状况、生意或职业；其他调整身份途径的可能性；其移民历史；以及其在社区中的地位。这一因素摘要最初由本委员会在 Matter of Anderson, 16 I&N Dec. 596 (BIA 1978) 中指出，源自第94届国会关于 H.R. 8713 第4节的委员会报告中的讨论，该法案规定对某些驱逐出境将导致异常困难的特定外国人给予自由裁量的身份调整。Id. 第597页。

我们在 Matter of Ige，supra 中的裁决引用了各种委员会和法院先例，我们在此不再重复，该裁决还总结了多年来在评估极端困难问题时演变出的某些原则或格言。例如，美国

公民子女的出生本身并不确立极端困难。此外，仅显示生活水平显著下降并不单独强制认定极端困难，但一个人祖国的政治和经济状况是相关的。显示某种程度的经济困难本身不足以证明极端困难。声称成年人或儿童在重新适应祖国生活方面会有困难，若无更多内容，也不充分。美国的经济、教育和医疗设施及机会可能更好这一事实本身并不确立极端困难。此外，其他调整身份途径的可能性不利于认定极端困难。

其他未在 Matter of Ige，supra 中提及的通用格言，可以从判例法的回顾中得出。其中最明显的或许是长期认可的规则，即仅显示在美国居留7年并不构成极端困难。Matter of Sipus, 14 I&N Dec. 229 (BIA 1972)。此外，虽然外国人的祖国状况可在评估极端困难主张时予以考虑，但迫害主张一般不能作为证明驱逐出境暂缓目的下极端困难的手段提出。参见 Gebremichael v. INS, 10 F.3d 28 (1st Cir. 1993); Farzad v. INS, 802 F.2d 123 (5th Cir. 1986); Kashefi-Zihagh v. INS, 791 F.2d 708 (9th Cir. 1986); Sanchez v. INS, 707 F.2d 1523 (D.C. Cir. 1983); Hee Yung Ahn v. INS, 651 F.2d 1285 (9th Cir. 1981); Matter of Kojoory, 12 I&N Dec. 215 (BIA 1967); Matter of Liao, 11 I&N Dec. 113 (BIA 1965)。但参见 Blanco v. INS, 68 F.3d 642 (2d Cir. 1995)。此外，在最终驱逐出境令下达后获得的衡平因素，一般比在该命令下达前获得的衡平因素权重更轻。Matter of Correa, 19 I&N Dec. 130 (BIA 1984)。

通过研究判例法还揭示的一般规则是，在所有其他条件相同的情况下，子女越年幼，或外国人越富有、受教育程度越高或越有就业能力，认定极端困难的可能性就越小。参见，例如，Matter of Kim, 15 I&N Dec. 88 (BIA 1974)。参见一般性论述 INS v. Jong Ha Wang，supra。此外，返回发达国家的外国人比返回欠发达国家或特别贫困国家的外国人更不可能证明极端困难。参见 Banks v. INS, 594 F.2d 760 (9th Cir. 1979)。

这一系列本身通常不构成极端困难的因素，必须在适当的背景下考虑。每个案件都必须仔细评估，所有可能的困难因素必须综合权衡。参见，例如，Turri v. INS, 997 F.2d 1306 (10th Cir. 1993); Hernandez-Cordero v. INS, 819 F.2d 558, 563 (5th Cir. 1987); Prapavat v. INS, 662 F.2d 561 (9th Cir. 1981)。一个本身可能不具决定性的因素应予以考虑，并且在与所有其他呈现的情况综合权衡时，可能成为重要甚至关键因素。在所有案件中，必须考虑每个因素所导致的个人困难的具体程度。

417

临时裁决 #3281

最高法院已裁定，司法部长及其代表“ 有权在认为明智时对‘ 极端困难 ’作狭义解释 ”，并指出对该术语的狭义解释符合暂缓救济的例外性质。INS v. Jong Ha Wang，supra，第145页。法院在批准本委员会在其面前特定案件中解释“ 极端困难 ”的权力时使用了“ 狭义解释 ”的措辞。Wang 涉及富裕、受过教育的 respondent。我们并不暗示 Wang 中拒绝重新开案是错误的。拒绝向像 Wang 夫妇这样的外国人重新开案的“ 狭义 ”解释不必像移民局所主张的那样严格。

Wang 并不要求将极端困难解释为最狭义。我们在已公布的先例中从未将该术语解释得如此狭窄，以至于仅保留给那些涉及最令人信服或明显独特困难的案件。事实上，我们不接受本案中移民局的主张，即因为未显示“ 独特或减轻情节 ”而应驳回动议。“ 极端 ”一词不应等同于“ 独特 ”，暂缓目的下的困难不必独特才构成极端。

对极端困难的限制性观点既未被最高法院强制，也未被我们已公布的判例法强制。我们批准本动议完全符合我们在 Matter of Anderson，supra 中的开创性裁决。此外，对极端困难采取灵活方法使委员会法律与各司法巡回区的现行判例法相协调。参见，例如，Salameda v. INS, 70 F.3d 447 (7th Cir. 1995); Blanco v. INS，supra; Tukhowinich v. INS, 64 F.3d 460 (9th Cir. 1995); Watkins v. INS, 63 F.3d 844 (9th Cir. 1995); Turri v. INS, supra; Babai v. INS, 985 F.2d 252 (6th Cir. 1993)。

III. 极端困难的表面证据证明

牢记所有这些关于极端困难含义的考虑，我们现在转向什么构成极端困难表面证据案件的问题。正如没有明确界限测试来确定什么构成极端困难、什么不构成一样，也没有简单规则来决定什么构成此类困难的表面证据案件、什么不构成。

当然，要作出这样的证明，必须满足某些明确要求。例如，仅仅以将在重新开案的听证会上解释的理由来主张极端困难是不够的。参见 Matter of Sipus，supra；另参见 INS v. Jong Ha Wang，supra。此外，在重新开案动议中提出的困难主张应具体而非结论性，并应以宣誓书或其他文件形式的证据支持。

然而，在如暂缓案件那样，对重新开案动议的裁决需要对所寻求救济的资格行使判断力时，委员会历史上并未要求确凿证明，即假设

418

所主张的事实为真，救济资格已确立。相反，我们愿意在“ 所主张的新事实与记录中已有事实相结合，使我们确信值得在重新开庭的全面听证中进一步展开问题时 ”重新开庭。Matter of Sipus, supra, 第231页。正如最高法院在INS v. Jong Ha Wang, supra案中所指出的，当委员会收到“ 可靠地表明将使驱逐成为极度困难事项的具体近期事件 ”的动议时，就暂停驱逐举行听证而重新开庭是适当的。Id. 第143页。

在审议重新开庭动议时，委员会不应在外籍人有机会证明其案件之前预断案件的实体问题。参见一般性Motamedi v. INS, 713 F.2d 575 (10th Cir. 1983)。通过认定外籍人已提出极度困难的初步证据案件，我们并非裁定如果所主张的事实被证明为真，被申请人就应作为法律问题或裁量问题获得暂停驱逐。我们仅裁定，所寻求救济的法定要求有合理可能性已得到满足，并且有合理可能性在行使裁量权时给予救济。参见M.A. v. United States INS, 899 F.2d 304 (4th Cir. 1990); Marcello v. INS, 694 F.2d 1033 (5th Cir.), cert. denied, 462 U.S. 1132 (1983)。

暂停申请的最终裁定权属于移民法官，须在被申请人有机会在听证中提交所有有利于其的证据和论点之后作出。参见Matter of Pena-Diaz, supra。鉴于极度困难要求的主观性质，移民法官亲自听取支持该主张的证据是适当的。我们注意到，暂停申请人的证言，有时还有其家庭成员的证言，在此类案件中往往至关重要。通常，仅从动议文件很难评估在特定案件中驱逐后将实际发生何种困难。因此，只要动议文件确实提供了客观事实以支持极度困难的合理可能性，我们就不要求证明这些事实若为真即确定性地确立极度困难。

我们承认此前的裁决认定，提出动议的一方在寻求重新开庭程序时通常承担沉重负担。Matter of Ige, supra; Matter of Coelho, supra。最高法院也认可了这一沉重负担。参见INS v. Doherty, supra; INS v. Abudu, supra。然而，这一原则并不要求在涉及判断行使的资格要素上作出结论性证明，例如暂停驱逐的极度困难要求。

我们进一步注意到，在我们强调寻求重新开庭的外籍人面临沉重举证责任的案件中，事实都支持严格施加此种负担。例如，在Matter of Coelho, supra案中，该外籍人已有机会充分提交并诉讼其根据第212(c)条

（《法案》，8 U.S.C. § 1182(c) (1988)）申请驱逐出境裁量救济。他寻求发回重审以进一步审议第212(c)条申请。我们裁定，“ 在此类案件中 ”，除非外籍人已满足“ 沉重负担 ”，表明新提交的证据“ 可能改变案件结果 ”，否则不应准予重新开庭。Id. 第473页。

在另一案件Matter of Reyes, 18 I&N Dec. 249 (BIA 1982)中，该外籍人于1968年10月进入美国，于1970年5月被命令驱逐出境，并获得30天自愿离境。她未离境，而是藏匿起来，并于9年后的1979年7月提交重新开庭动议以申请暂停驱逐。我们裁定，“ 在此类案件的事实背景下，我们认为要求明确、无歧义的证据支持证明以证明重新开庭的正当性是适当且合理的。 ” Id. 第251页。

然而，许多重新开庭动议并不呈现这些特殊的、不利的考量因素。当外籍人寻求此前无法获得的救济，且尚未有机会在移民法官面前提交其申请时，委员会将审查所提交的证据是否足以表明实体上有合理成功可能性，从而值得在全面证据听证中进一步展开问题。参见Matter of Sipus, supra。

本案不呈现Matter of Coelho, supra和Matter of Reyes, supra等案件中的任何更为恶劣的因素。本案不存在任何拖延策略，这是供我们考量的适当事项。参见一般性Blanco v. INS, supra; Matter of Pena-Diaz, supra。

IV. 被申请人的动议

基于上述考量，我们现在转向本案被申请人是否已提出足以证明值得重新开庭其驱逐程序的极度困难初步证据的问题。我们认定已作出此种证明，因此重新开庭程序。

如上所述，被申请人自1988年和1986年入境以来一直连续留在美国。成年被申请人现在还有一名6岁的美国公民子女。未成年被申请人现在大部分人生都在此度过。为支持重新开庭动议，被申请人提交了各自的暂停驱逐申请。申请附有宣誓书、信件和其他文件。成年被申请人提交的宣誓书称，她将无法获得与她在本国所从事工作相当的工作，因为尼加拉瓜的经济状况“ 难以忍受 ”。宣誓书还称，其女儿若被驱逐将遭受极度困难，因为她自6岁起就在此国生活，英语比西班牙语说得好，并且“ 感觉像美国人 ”。被申请人进一步称，她6岁的

临时裁决第3281号

公民儿子若随母亲前往尼加拉瓜将遭受困难，因为他同样感觉像美国人，只说英语，且现已上学。此外，据称尼加拉瓜的医疗援助和经济状况“ 混乱 ”。

成年被申请人的宣誓书起草并不精巧，我们注意到异议意见对其6岁儿子只说英语这一主张的关切。然而，即使不考虑该公民子女所称的语言能力，我们认定该宣誓书连同案件基本事实及为支持动议提交的其他文件，足以确立极度困难的初步证据案件。我们的结论主要基于若干关键因素。

第一，未成年被申请人自6岁起就在此国生活。她基本上在美国长大。她的全部教育都在此完成。如今尼加拉瓜的生活在各方面对她而言很可能完全陌生。她融入美国社会的程度是发回重审时考量的适当事项。参见Matter of O-J-O-, 21 I&N Dec. 381 (BIA 1996)。她关于自己西班牙语说得不好的主张也可在重新开庭的听证中探究。

第二，成年被申请人的公民子女虽仍年幼，但现已开始上学。记录中没有任何内容表明他可以与另一亲属或朋友留在美国，即使其母亲会考虑此种做法。

第三，尼加拉瓜是极度贫困的国家，仍处于政治动荡之中，经济崩溃，失业率极高，政府服务极少。成年被申请人的就业前景以及未成年被申请人及其美国公民兄弟继续受教育的机会，在尼加拉瓜将不仅仅是少于本国：如果他们被送回西半球最贫困的国家之一，他们的机会将大幅减少。

第四，如上所述，被申请人似乎自1987年起即受尼加拉瓜审查计划覆盖。根据该计划，基本上没有尼加拉瓜国民被驱逐出境，几乎所有人都获得了工作许可。即使在现在，对于那些已申请暂停驱逐并满足该救济7年实际居留要求的尼加拉瓜人，工作许可仍获批准。正如我们在Matter of Pena-Diaz, supra案中所认可的，当服务局肯定地表示其不打算驱逐某外籍人时，该外籍人对此事实的信赖可以“ 助成被申请人的其他困难主张 ”。Id. 第847页。这一考量在任何特定案件中未必特别重要。然而，它是在整体评估困难时可以考虑的一个因素。我们在此进一步注意到，服务局本身已认识到，根据法律名义在此生活多年的尼加拉瓜人返回后可能面临困难。参见移民和归化局情况说明第5页（1995年6月2日）。

421

这些因素本身各自可能不足以证明重新开庭的正当性。我们也不在本案中推测缺少其中任何一个因素是否会对动议构成致命影响。然而，刚刚提及的事实作为整体使我们确信，值得在移民法官面前进行全面证据听证以进一步展开极度困难问题。
我们告诫，本裁决并非裁定被申请人应作为法律问题或裁量问题获得暂停驱逐。该裁定权属于移民法官，须在被申请人有机会提交所有有利于其暂停驱逐申请的证据和论点之后作出。
因此，重新开庭动议将获准。
命令：
重新开庭动议获准，程序重新开庭，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。

异议意见：委员会成员Lauri S. Filppu，委员会成员Fred W. Vacca和Michael J. Heilman加入

我谨此提出异议。
本案涉及一名成年女性 respondent（被申请人），她于30岁时来到美国，在佛罗里达州已居住8年，以及她15岁的女儿，该女儿随一位阿姨旅行，约10年前在母亲之前抵达美国，当时6岁。这个家庭现在包括一名6岁的美国公民子女。respondents 将返回一个贫穷的国家尼加拉瓜。该家庭将经历生活水平下降，并会遇到与调整和重新适应另一个社会生活相关的其他困难。多数意见认定，基于这些情况以及尼加拉瓜审查计划的存在，respondents 已就暂停驱逐出境的法定资格作出 prima facie（初步）表面证据。
本委员会30多年前就认识到，“ extreme hardship（极端困难）”一词“ 并非一个内容或含义固定且僵化的可定义术语。它必然取决于每个案件特有的事实和情况。”Matter of Hwang, 10 I&N Dec. 448, 451 (BIA 1964)。的确，驱逐出境几乎会给每一个外国人带来某种困难，但根据各个案件的事实，会遇到范围广泛的困难。多数意见承认这些原则，但他们慷慨地赋予那些未达到极端程度的困难因素以权重。
此外，多数意见未能指明哪些（如果有的话）符合条件的人已就极端困难作出 prima facie 表面证据。尚不清楚多数意见是认定外国人 respondents 和公民子女各自独立地在尼加拉瓜有遭受极端困难的合理可能性，还是认定所有符合条件的

个人的困难总体上构成重新开案的理由。此外，在一个作为移民法官和公众指导而发布的案件中，这个问题并非不重要。例如，如果成年 respondent 已就自身遭受的困难作出足以重新开案的证明，这很可能影响其他涉及以下外国人的案件：他们作为成年人来到美国，在此居住8年，并将返回贫穷国家。

另一方面，将各项困难汇总似乎与法规的强制要求相悖。极端困难的要求不能通过将家庭所有成员各自的、但并非“ 极端 ”的困难相加来满足。必须至少有一个人，其个人困难可被称为“ 极端 ”，并且满足法规的亲属关系要求。多数意见可能意指，由于公民子女可能遭受困难，成年 respondent 的动议胜诉，而未成年 respondent 有其自己的符合条件的主张。但如果是这样，多数意见应当明确说明这一点。

在这方面，《移民和国籍法》第244(a)(1)条，8 U.S.C. § 1254(a)(1) (1994)，要求暂停申请人证明其驱逐出境将“ 在司法部长的意见中，导致该外国人或其[她的]配偶、父母或子女遭受极端困难，而该配偶、父母或子女是美国公民或合法获准永久居留的外国人。 ”成年 respondent 必须证明其本人或其公民子女遭受极端困难。未成年 respondent 必须证明其本人遭受极端困难。家庭集体困难，虽然与行使自由裁量权相关，但不构成法定资格的理由。

由于本案涉及重新开案的动议，本委员会面前的确切问题是是否已作出极端困难的 prima facie 表面证据。多数意见并未认定此处实际已确立极端困难。它仅得出结论认为存在合理的胜诉可能性，因此在全面证据听证会上展开这些问题将是值得的。prima facie 案件概念显然至少有两种含义：1）证据“ 足以使有利于所主张论点的结论成为合理 ”，从而允许该主张提交事实认定者；以及2）如果对方未能提出反驳证据，“ 证据强制 ”得出特定结论。Black's Law Dictionary 1189-90 (6th ed. 1990)。我理解多数意见使用的是第一种含义，即批准重新开案并不在移民和归化局未提供相反证据的情况下“ 强制 ”认定极端困难。

然而，对“ 极端困难的 prima facie 案件 ”的评估与“ 极端困难 ”本身的含义密不可分，即使我们意指根据动议中提出的陈述，对所需困难的认定仅仅是合理的，而非被强制的。prima facie 案件的概念必须对照最终的法定要求来衡量，才能具有实际意义。

423

临时决定第3281号

在分析“ extreme hardship（极端困难） ”的概念时，我们受法规实际措辞的指引。“ extreme ”一词的定义之一是“ 处于非常高的程度 ”、“ 远远超出常规 ”或“ 最严重的程度 ”。见 Webster's II New Riverside University Dictionary 457-58 (1984)；cf. Matter of O-J-O-, 21 I&N Dec. 381 (BIA 1996) (Filppu, dissenting)（提供了另一个类似的词典定义）。选择“ extreme ”一词而非其他可能的形容词，与国会的目标一致，即限制对那些设法在此居留若干年或与美国公民建立普通联系的外国人提供暂停驱逐出境，同时为那些表现出“ 远远超出常规 ”的困难的人提供救济。

该法第244条的立法历史、本委员会过去二十多年或更长时间的实践，以及最高法院和国会对“ extreme hardship ”一词狭义观点的默示认可，支持与“ extreme ”一词通常含义一致的解释。见 S. Rep. No. 1137, 82d Cong., 2d Sess. 25 (1952)；H.R. Rep. No. 1365, 82d Cong., 2d Sess. 62-63 (1952), reprinted in 1952 U.S.C.C.A.N. 1653, 1718；INS v. Rios-Pineda, 471 U.S. 44 (1985)；INS v. Jong Ha Wang, 450 U.S. 139 (1981)；Matter of Ige, 20 I&N Dec. 880 (BIA 1994)；Matter of Kim, 15 I&N Dec. 88 (BIA 1974)；Matter of Sipus, 14 I&N Dec. 229 (BIA 1972)；另见 Matter of O-J-O-, supra (Filppu, dissenting)，对上述内容有详细讨论。尽管本委员会对极端困难的长期解释并非宽松，但它与法规的字面语言一致。正是以这一“ 极端困难 ”基准，我审查 respondents 是否已为其重新开案的主张作出证明。

与多数意见相反，我认定 respondents 未履行其举证责任，未能证明其本人，或就成年 respondent 而言，其美国公民儿子，有遭受极端困难的合理可能性。respondents 为支持动议提出了缺乏说服力的、且在一处值得质疑的困难证据。成年 respondent 声称，如果她被遣返回尼加拉瓜，她将遭受极端的情感、经济和政治困难。她声称，由于她的资历和母国不利的经济状况，她无法在尼加拉瓜获得像她在美国这样的“ 好工作 ”。成年 respondent 还声称，她和她的女儿都将承受这样的困难，因为她的女儿，即未成年 respondent，在6岁时来到美国。母亲声称，她的女儿将遭受极端的情感困难，因为“ 她适应了美国制度，她英语说得比西班牙语好，她感觉自己像美国人。 ”此外，母亲声称，她的儿子，一名美国公民，如果离开美国前往医疗援助和经济状况混乱的尼加拉瓜，将遭受情感和经济困难。最后，她声称她的儿子正在上学，“ 只会说英语，他感觉自己像美国人。 ”

424

临时决定第3281号

记录显示，成年被申请人在1988年4月入境后一直留在美国。因此，她仅超出法定的7年连续实际居住要求1年。她一直稳定工作，并在现雇主处工作了4年。她参加教会活动，并在此期间结识了一些人。此外，她在这个国家生下了她的儿子。她声称尼加拉瓜的经济状况比美国更差。我在她的动议或记录中未发现任何内容表明，她的驱逐出境有合理可能性导致个人极端困境。她在尼加拉瓜居住至30岁。尽管当时政治动荡，她在尼加拉瓜仍有稳定工作；她甚至完成了高中学业，并上过一个学期的大学。她的父亲仍居住在她的祖国。虽然她的母亲和兄弟姐妹在美国，但他们没有合法身份，且她在动议文件中并未依赖他们。尼加拉瓜的政治气候已发生有利变化。尽管成年被申请人因驱逐出境无疑会面临一些经济困难，但她未提供任何证据表明这种困难会是严重的。此外，我认为这些因素无论单独还是累积，均不能表明她有合理可能性会亲身遭受极端困境。

此外，尚未证明成年被申请人的美国公民儿子在其母亲被驱逐出境后有合理可能性遭受极端困境。他6岁。我认为母亲关于他“只说英语”的说法有些不够坦诚，因为母亲本人缺乏英语语言能力。在1992年4月她的庇护听证时，她作证称她不会说英语，事实上需要西班牙语口译员。她的儿子当时快3岁，他当时以及至少此后一段时间必定用她的母语西班牙语与她交流。因此，在没有进一步澄清或解释的情况下，我不会采信这一关于儿子困境的“英语语言”主张。无论如何，他仍然年幼，应该能够适应尼加拉瓜的新文化甚至“新”语言。她的同母异父姐姐，即未成年被申请人，显然在6岁离开祖国时适应了这个国家的语言和文化，与儿子今天的年龄相同。我认识到会有一些经济上的不利，尼加拉瓜的医疗保健和教育机会可能不同。然而，根据本记录，没有任何内容能将这名成年被申请人和年幼公民子女与任何其他面临返回经历1996年尼加拉瓜经济状况的国家的类似父母和年幼子女区分开来。

关于未成年被申请人，我首先注意到她在这个国家已约10年。她6岁进入美国，继续在这个国家成长，据称英语说得比西班牙语好，并在这里上学。由于在美国10个成长 formative 年后生活方式和文化的明显变化，她可能比她的母亲或兄弟在返回祖国时遭受最大的直接困境。

425

临时决定第3281号

祖国，因为在美国10个成长 formative 年后生活方式和文化的明显变化。然而，她会说西班牙语，在尼加拉瓜度过了最初的6年，并且足够年轻，能够使自己适应文化。记录明显没有包含未成年被申请人的宣誓书，她现年15 1/2岁并有律师协助，应该能够帮助解释她自己的情况。为女儿提交的唯一证据是她的暂停申请和入学记录。根据本记录，没有表明如果她被要求返回祖国，将遭受严重的经济或教育困难。尽管未成年被申请人将遇到的困难是重大的，但本记录中的证据不足以表明有合理可能性的极端困境。
被申请人在其动议文件中既不依赖尼加拉瓜审查计划，也不依赖我们在Matter of Pena-Diaz, 20 I&N Dec. 841 (BIA 1994)中的裁决。他们未主张因任何可能的过去政府对其情况的宽恕而产生任何特殊困难。多数意见提及Pena-Diaz和尼加拉瓜审查计划，并将其作为有利的酌情因素。多数意见还就困难提及它们，但未能解释尼加拉瓜审查计划或Pena-Diaz如何可能在本特定案件中加重被申请人的困难。在甚至推测Pena-Diaz直接适用于本案困难问题之前，我会要求作出肯定性解释，最好结合对尼加拉瓜审查计划实际依赖的某种证明。
总之，被申请人未表明超出正常困难之外的任何内容，这种正常困难是已在此地略超过法定最低7年并返回世界较不富裕国家之一的家庭成员通常经历的。我认为被申请人未提出极端困境的初步证据。因此，我会否决重新开案的动议。

426