1984年10月开庭期

判例摘要
471 U. S.

移民和归化局诉

里奥斯-皮内达等人

调卷令状申请于

第八巡回区美国上诉法院

第83-2032号。
1985年3月20日辩论——1985年5月13日判决

《移民和国籍法》第244(a)(1)条允许司法部长

在外国人已在美国连续居留至少七年的情况下中止其驱逐出境，

品行良好，并证明驱逐出境将对外国人或对外国人的配偶
或子女（该配偶或子女为美国公民）造成极端困难。

即使这些先决条件得到满足，司法部长仍有权拒绝中止驱逐出境。
虽然该法本身未规定在中止驱逐出境被拒后重新开启中止程序，但司法部长已根据该法颁布条例，规定除非基于

在原驱逐出境听证之后出现的情形寻求重新开启，否则重新开启的动议将被驳回。司法部长已将其中止驱逐出境的权力和裁量权授予移民

和归化局（INS）的特别调查官，其决定须经移民上诉委员会（BIA）复审。
被申请人夫妇为墨西哥公民，于1974年被非法偷运进入美国。
被申请人丈夫于1978年被抓获，尽管应其请求获准自愿返回墨西哥以代替驱逐出境，但他拒绝如承诺般离境。
随后对两被申请人启动驱逐出境程序，当时他们已有一名子女，该子女因在美国出生而为美国公民。
在1978年12月的听证后，一名移民法官驳回被申请人中止驱逐出境的请求并下令将其驱逐出境，BIA驳回了上诉。在上诉法院于1982年撤销BIA的决定并将案件发回进一步审理（理由是被申请人在上诉待决期间已累积所需的七年美国居留）后，被申请人向BIA提出重新开启动议并请求中止驱逐出境，其间他们又有一名子女在美国出生。BIA驳回重新开启动议，理由包括：七年居留和新增子女之所以可得，仅因被申请人以无谓的上诉拖延离境，且被申请人的行为表现出对

INS诉里奥斯-皮内达

444
法院意见

移民法的公然漠视。上诉法院撤销并指示BIA重新开启程序，除其他外认定被申请人已初步证明存在困难，且BIA所依据的因素不足以证明其拒绝重新开启正当。
裁定：拒绝重新开启中止程序属于

司法部长酌处权。
如果按照法规的要求，
被申请人的重新开案动议是基于证明7年居住和极端困难的介入情形，
司法部长通过BIA行事，仍然有权
否决该动议。尽管到BIA否决该动议时，被申请人
已在美国居住满7年，但在驱逐暂缓执行首次被否决时并非如此；
该7年是在被申请人毫无根据的上诉待决期间累积的。
并且，司法部长在否决重新开案时并未滥用其酌处权，
依据是被申请人公然违反移民法进入美国，
以及被申请人丈夫在其自愿离境请求获INS批准后故意
未能自愿离境。
第449-452页。
720 F. 2d 529，撤销原判。

怀特大法官发表法院意见，除鲍威尔大法官外所有其他成员均加入，鲍威尔大法官未参与本案的审议或裁决。

艾伦·I·霍罗维茨为申请人进行辩论。与其共同提交书状的有：总检察长李、代理助理总检察长威拉德、副总检察长盖勒以及詹姆斯·A·胡诺尔特。

劳伦斯·H·鲁德尼克为被申请人进行辩论。与其共同提交书状的有罗曼·德拉坎帕。

怀特大法官发表法院意见。

《移民和国籍法》（该法）第244(a)(1)条，66 Stat. 214，经修正，8 U. S. C. § 1254(a)(1)，允许司法部长中止外国人的驱逐出境。要获得此种处理，外国人必须已在美国连续实际居留至少七年，品行良好，并证明驱逐出境将对外国人或外国人的“ 配偶、父母或子女，

1984年10月开庭期

法院意见
471 U. S.

该配偶、父母或子女为美国公民或合法获准永久居留的外国人，造成极端困难。”同上。即使这些先决条件得到满足，中止或拒绝中止驱逐出境仍属于司法部长的裁量权。INS诉Jong Ha Wang，450 U. S. 139, 144, n. 5 (1981)；Jay诉Boyd，351 U. S. 345, 353 (1956)。尽管国会未规定在中止驱逐出境被拒后重新开启中止程序的法定机制，司法部长已根据该法颁布条例

允许此种程序。8 CFR § 3.2 (1985)。根据该条例，除非基于在原听证之后出现的情形寻求重新开启，否则重新开启的动议将被驳回

。同上。司法部长经国会授权（8 U. S. C. § 1103），已将其中止驱逐出境的权力和裁量权授予移民

和归化局（INS）的特别调查官，其决定须经移民上诉委员会（BIA）复审。8 CFR § § 242.8, 242.21 (1985)。

被申请人是一对已婚夫妇，为墨西哥国民和公民。被申请人丈夫于1972年非法进入美国。被抓获后，他于1974年初在驱逐出境威胁下返回墨西哥。两个月后，他和被申请人妻子支付450美元给一名职业偷运者，将其运入我国，通过偷运者的努力未经检查进入

美国。被申请人丈夫于1978年再次被INS探员抓获。应其请求，他获准自愿返回墨西哥以代替驱逐出境。他还获得两次后续离境延期，但最终拒绝如承诺般离境。INS随后对两被申请人启动驱逐出境程序。届时，被申请人妻子已生育一名子女，该子女因在美国出生而为本国公民。1978年12月举行了驱逐出境听证。被申请人承认非法入境，承认可被驱逐出境，但请

INS诉里奥斯-皮内达

444
法院意见

求中止驱逐出境。移民法官裁定被申请人不符合中止资格，因其未满足七年连续实际居留的要求，下令将其驱逐出境。

被申请人就该命令向BIA提出上诉，提出各种论据以证明驱逐出境侵犯了其本人或其子女的权利。BIA驳回这些论据并驳回上诉。

1980年7月，被申请人向上诉法院提交复审申请，该申请依据8 U. S. C. § 1105a(a)(3)自动中止其驱逐出境。被申请人请求法院下令中止其驱逐出境，并

提出与BIA所驳回的实质相同的请求：移民法官本应给予其米兰达警告，其驱逐出境构成对其公民子女的非法事实上的驱逐出境，且被申请人丈夫本应被视为在美国

居留七年。1982年3月，在书状提交15个月后，上诉法院撤销BIA的决定

并将案件发回进一步审理。Rios-Pineda诉美国司法部，673

F. 2d 225 (CA8)。上诉法院认为，在上诉待决期间，被申请人已累积所需的七年连续实际居留于

美国。同上，第227页。鉴于这一进展，法院指示BIA允许被申请人在60天内提交重新开启其驱逐出境程序的动议，并

告诫BIA “ 如确有人提交重新开启动议，应对该动议给予认真彻底的考虑。 ” 同上，第228页，n. 5。在上诉待决期间，被申请人妻子生育了第二名公民子女。

被申请人随后向BIA提出重新开启动议并请求中止驱逐出境。他们声称驱逐出境将造成极端困难，因为其两名公民子女将被剥夺在美国学校接受教育和获得社会援助的权利。被申请人

1984年10月开庭期

法院意见
471 U. S.

还声称因其“ 低技能和低教育水平 ”以及墨西哥较低的生活水平而受到一般性损害。

BIA驳回重新开启动议。第一，动议未及时提交，因为被申请人未在规定的60天内将其送达适当官员。第二，裁量性救济不成立，因为额外事实——七年连续实际居留和新增子女——之所以可得，仅因被申请人以无谓上诉拖延离境。第三，被申请人丈夫在1974年离境仅两个月后即返回本国的行为、被申请人支付职业偷运者以非法进入本国的行为，以及被申请人丈夫在承诺自愿离境后拒绝离境的行为，均表现出对移民法的公然漠视，使被申请人无权获得有利的裁量。

上诉法院撤销原判并指示BIA重新开启程序。
Rios-Pineda v. United States De-
partment of Justice, 720 F. 2d 529 (CA8 1983)。
合议庭认定，重新开启的动议系及时提出，' 被申请人已初步证明存在困难，且BIA所依据的因素不足以证明其拒绝重新开启具有正当理由。
尽管法院未认定被申请人在此前各次上诉中所主张的任何法律论点具有实质价值，但其上诉并非无意义。BIA也不能因被申请人无视移民法而驳回重新开启的动议，因为此种无视在某种程度上存在于所有驱逐出境案件中。
Id., at 534。
我们批准了调卷令，469 U. S. 1071 (1984)，因为本案涉及与司法部长在处理重新开启中止驱逐出境民事请求的动议时所享有的裁量权范围有关的重要问题。

I重新开启的动议是否系及时提出这一问题不在本法院审理范围之内，我们假定（但不作裁定）及时提出已由

在上诉法院第一次判决所要求的期限内向错误的官员送达该动议而确立。
See 720 F. 2d, at 532。

我们最近已指出，批准重新开启的动议属于BIA的裁量事项。
INS v. Phin-
pathya, 464 U. S. 183, 188, n. 6 (1984)。
因此，即使假定被申请人的重新开启动议已初步证明其符合中止驱逐出境的资格，司法

部长仍享有裁量权以驳回该重新开启的动议。
INS v. Jong Ha Wang, 450 U. S. 139, 144, n. 5 (1981)。
我们还曾认定，如果司法部长决定作为裁量事项应拒绝给予救济，则其无需考虑是否满足门槛性的法定资格要求。INS v. Bagamasbad, 429 U. S. 24 (1976)；另见
Jong Ha Wang, 450 U. S., at 143-144, n. 5。

鉴于司法部长在此情形下享有广泛的裁量权，我们不能同意上诉法院的认定，即驳回重新开启的动议是对该裁量权的不允许行使。
如果按照法规的要求，被申请人的重新开启动议系基于证明7年居留和极端困难的介入情形，则司法部长通过BIA行事，仍有权基于两个各自独立且相当充分的理由驳回该动议。

第一，尽管在BIA驳回该动议时，被申请人已在本国居留七年，但在最初驳回中止驱逐出境时并非如此；2 该七年期间是在

I甚至在我们于INS v. Phinpathya, 464 U. S. 183 (1984)中作出判决之前，尽管行政实践将某些轻微离境视为不中断连续居留期间，但法院和司法部长从未将因受驱逐出境威胁而离境、随后在离境两个月后非法入境的情形，视为任何低于对该期间的有意义中断。
移民法官不仅在驱逐出境听证会上、而且在其书面决定中均解释过，App. to Pet. for Cert. 27a，此种离境构成对连续居留期间的中断，法律本身亦是明确的。

See Heitland v. INS, 551 F. 2d 495, 503-504 (CA2), cert. denied, 434 U. S.
819 (1977); Segura-Viachi v. INS, 538 F. 2d 91, 92 (CA5 1976); Barragan-
Sanchez v. Rosenberg, 471 F. 2d 758, 760 (CA9 1972); see generally
Phinpathya, supra, at 193-194。

1984年10月开庭期

法院意见
471 U. S.

被申请人上诉期间累积的。
BIA指出，被申请人在上诉中提出的问题没有实质价值，并认定以这种方式满足的7年要求不应予以承认。

我们认为，BIA这样做并未超越其裁量权。

上诉法院认为该上诉并非无意义，因为它导致了进一步程序。
但这仅仅是因为在上诉待决期间累积了七年居留期间。
上诉中所提出的任何论点本身均未发现具有实质内容，我们同意BIA的意见，即这些论点没有实质价值。
上诉的目的是纠正最初驱逐出境裁定中发生的法律错误；而不是允许无限期拖延实际离境，以期最终满足法律前提条件。
非法居留于美国而希望留下的人，本已有重大动机延长诉讼，以尽可能拖延实际驱逐出境。
See, e. g., Sung Ja Oum v. INS, 613 F. 2d 51, 52-54 (CA4

1980); Hibbert v. INS, 554 F. 2d 17, 19-21 (CA2 1977)。
司法部长在行使其裁量权时，可以正当地避免通过拒绝为那些仅因无实质价值的上诉拖延期间时间流逝而变得符合中止资格的人重新开启中止程序，从而制造进一步的拖延动机。
See
Leblanc v. INS, 715 F. 2d 685, 693 (CA1 1983); Agustin
v. INS, 700 F. 2d 564, 566 (CA9 1983); Balani v. INS, 669 F.
2d 1157, 1160-1162 (CA6 1982); Der-Rong Chour v. INS, 578

F. 2d 464, 467-468 (CA2 1978), cert. denied, 440 U. S. 980
(1979); Schieber v. INS, 171 U. S. App. D. C. 312, 320-321,
520 F. 2d 44, 52-53 (1975)。

本案指出了任何其他规则的影响。
被申请人于1978年被抓获，他们承认可被驱逐出境。尽管如此，六年多之后，他们仍凭借其毫无根据的上诉留在美国。
在执行本国的移民法时，司法部长和INS面临着一项艰巨的任务，即使没有

司法上增加的动机，即提起无实质价值的上诉、反复违法以及仅为拖延驱逐出境程序而实施其他行为。以这种方式执行7年要求属于司法部长的权限范围。该法将其中标准的定义首先交由司法部长及其代表负责，“ 且其对这些标准的解释和适用不应仅因审查法院可能倾向于对法规作出另一种解释而被推翻。 ”INS v. Jong Ha
Wang, supra, at 144。

第二，我们确信，司法部长基于被申请人进入美国时公然违反联邦法律，以及被申请人丈夫在INS批准其自愿离境请求后故意未能离境，而驳回重新开启，并未滥用其裁量权。上诉法院将这些考虑因素斥为“ 无关 ”的认定缺乏说服力。
虽然所有非法居留于美国的外国人在某种程度上都违反了移民法，但认为司法部长没有裁量权考虑其个人行为并根据其违法行为的公然性和性质加以区分，是站不住脚的。
合法进入本国但超过签证期限居留的人，与未经检查

进入本国的人之间，在程度上有区别。
也并非每个非法进入本国的人都反复这样做并有专业走私者的协助。此外，司法部长当然可以区分那些一旦被抓获即遵守法律的人，与那些拒绝履行先前报到自愿离境协议的人。
因此，我们确信，BIA基于被申请人先前的行为而驳回重新开启，并未滥用其裁量权。

因此，本案不涉及无理由或任意的裁量权行使。在此，BIA对其决定的解释基于对

452
1984年10月开庭期

法院意见
471 U. S.

移民法执行的正当关切，并且是基于被申请人的特定行为而作出的。在这个分权政府中，司法部门不应通过适用近似于重新审查的上诉审查来篡夺国会授予司法部长的权力。
See Jong Ha Wang, 450 U. S., at 144-145; Phinpathya, 464
U. S., at 195-196。
因为我们认定，在此拒绝重新开启中止程序属于司法部长的裁量权范围，我们撤销上诉法院的判决。

特此命令。

POWELL大法官未参与本案的审理或裁决。