案件：15-55676，2017年09月01日，ID：10566583，案卷条目：38-1，第1页，共15页

供出版

美国联邦上诉法院

第九巡回法院

CHUNG HOU HSIAO,

案号：15-55676

原告-上诉人，

诉

地区法院案号：
8:14-cv-00728-

DOC-DFM

意见书

MARK J. HAZUDA，内布拉斯加服务中心主任，美国公民及移民服务局；JAMES MCCAMENT，美国公民及移民服务局代理局长；JEFFERSON B. SESSIONS III，美国司法部长；ELAINE DUKE，国土安全部代理部长，

被告-被上诉人。

来自美国地区法院的上诉

加利福尼亚中区
David O. Carter，地区法官，主审

辩论和提交于2017年5月10日

加利福尼亚州帕萨迪纳

归档于2017年9月1日

审理法官：Richard R. Clifton 和 Michelle T. Friedland，巡回法官，以及 Thomas O. Rice，* 首席地区法官。

Clifton 法官撰写意见书

摘要**

移民

合议庭维持了地区法院的判决，该判决在美国公民及移民服务局（USCIS）胜诉。该诉讼由 Chung Hou Hsiao 提起，质疑其调整身份为合法永久居民的申请被拒。

合议庭处理了根据 8 U.S.C. § 1255(i) 进行的身份调整，这是一项祖父条款，允许原本因未经授权就业或未能维持合法身份而无资格获得身份调整的外国人，如果该外国人是2001年4月30日或之前提交的签证申请的受益人，仍可获得身份调整。要符合资格，签证申请必须在提交时“ 可批准 ”，部分含义是签证申请“ 事实上具有法律依据 ”。

* 尊敬的 Thomas O. Rice，美国华盛顿东区首席地区法官，指定参与审理。

** 本摘要不构成法院意见的任何部分。它由法院工作人员为读者方便而准备。

Hsiao 声称他是此类签证申请的受益人——尽管申请被拒——因为它们在提交时“ 可批准 ”。Hsiao 的立场是，为了确定先前被拒的签证申请是否“ 事实上具有法律依据 ”，USCIS 必须重新评估申请，考虑外国人可能选择提交的任何额外证据。

合议庭认为，在确定外国人的先前签证申请是否“ 事实上具有法律依据 ”时，通常允许将申请的拒绝视为决定性因素，如果拒绝是基于案情实质作出的，且拒绝不是申请提交后情况变化的结果。合议庭承认这一一般规则可能存在例外，但此类例外不适用于 Hsiao 的案件，且没有指控称他的情况在签证申请提交和被拒之间发生了变化。合议庭进一步认为，尽管 USCIS 可能有权根据 Hsiao 提交的新证据重新考虑其先前申请的案情，但并无义务这样做。

律师

Scott Eric Bratton（辩论）和 Margaret W. Wong，Margaret Wong & Associates，俄亥俄州克利夫兰，为原告-上诉人。

Glenn Matthew Girdharry（辩论），助理主任；Elianis N. Perez，高级诉讼律师；William C. Peachey，主任；地区法院科，移民诉讼办公室，美国司法部，华盛顿特区；为被告-被上诉人。

意见书

CLIFTON，巡回法官：

《移民与国籍法》允许已经在美国并符合某些标准的外国人申请将其移民身份调整为合法永久居民，而无需返回原籍国并在该国美国领事馆提交申请。8 U.S.C. § 1255(a)。但是，如果外国人从事未经授权的就业或自进入美国以来未能连续维持合法移民身份，则无资格使用此程序。8 U.S.C. § 1255(c)(2)。如果外国人是2001年4月30日或之前提交的合格签证申请（或劳工证申请）的受益人，并且满足某些其他要求，则此类无资格将被豁免。8 U.S.C. § 1255(i)。要符合资格，签证申请必须在提交时“ 可批准 ”。8 C.F.R. § 245.10(a)(1)(i)(A)。

签证申请在提交时“ 可批准 ”是什么意思？如果申请实际获得批准，那么当然符合资格，但如果被拒呢？拒绝是否具有决定性，或者应允许外国人在其随后申请调整移民身份时重新诉讼先前被拒申请的案情？

在本案中，一名外国人寻求将其移民身份调整为合法永久居民，但为此，他需要证明他在2001年之前提交的两份签证申请中至少有一份在提交时可批准，尽管两份最终都被拒。美国

公民及移民服务局（“ USCIS ”）拒绝了该外国人调整身份的申请，因为申请基于案情实质被拒，且没有指控称申请被拒是基于提交和裁决之间情况变化。该外国人在地区法院质疑其调整身份申请被拒，他辩称先前签证申请被拒这一事实本身不足以证明它们在提交时不可批准。他主张 USCIS 应根据他提交的新证据重新评估签证申请的案情。

地区法院批准了 USCIS 的简易判决，并认为 USCIS 可以重新评估先前被拒签证申请的案情以确定其在提交时是否可批准，但只有在拒绝是由于申请提交和裁决之间情况变化时才必须这样做。我们同意地区法院的意见，并维持原判。

一、
背景

Chung Hou Hsiao 于1993年持学生签证从中国台湾来到美国。他于1995年在新泽西州 Fairleigh Dickinson 大学获得电气工程硕士学位。

1998年，Hsiao 根据 8 U.S.C. § § 1153(b)(2)(A) 和 1154(a)(1)(F) 提交了 I-140 申请寻求签证，该条款允许拥有高级学位或“ 特殊才能 ”的外国人获得签证。该法规授权司法部长豁免原本适用的要求，即外国人的服务需由特定

雇主寻求，如果司法部长确定此类豁免“ 符合国家利益 ”。8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。Hsiao 声明他的高级学位和特殊才能是在电气和计算工程领域。在考虑了 Hsiao 响应补充证据请求提供的文件后，移民和归化局1 拒绝了申请，解释说，尽管记录证明 Hsiao 是“ 一名有能力的研究人员 ”，“ 记录没有包含证据证明豁免[特定雇主]工作邀请[要求]将符合国家利益。记录证明资格和工作可以很容易地在劳工证和工作邀请中阐明。 ”

Hsiao 于2000年提交了第二份 I-140 申请，根据 8 U.S.C. § § 1153(b)(1)(A) 和 1154(a)(1)(E) 寻求签证，该条款允许“ 杰出能力 ”的外国人获得签证，而无需外国人的服务由雇主寻求。Hsiao 声称他在计算机技术领域拥有杰出能力。在 INS 请求补充证据且 Hsiao 提供了补充材料后，INS 得出结论“ 提交的证据不能证明 [Hsiao 是]少数达到领域顶尖的人之一 ”，因此他没有资格“ 作为杰出能力的外国人 ”。因此，INS 拒绝了申请。

1 INS 于2003年撤销，其职能被重新分配给国土安全部内的多个机构，包括 USCIS。见《2002年国土安全法》，Pub. L. No. 107 – 296，116 Stat. 2135（2002）。

Hsiao 于2012年根据 8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)（“ 特殊才能 ” 条款）提交了第三份 I-140 申请。他声称在太阳能技术方面具有特殊才能，这与他先前申请中声称的领域不同。他再次寻求对工作邀请要求的国家利益豁免，USCIS 批准了申请。

然后 Hsiao 提交了 I-485 申请，将其身份调整为合法永久居民。他还提交了一份补充说明，称他处于非法移民身份，因为他合法入境期限结束后仍留在美国，且未能维持合法身份。通常，这种情况（或未经授权就业的情况，似乎也适用于 Hsiao）将根据 8 U.S.C. § 1255(c)(2) 使外国人无资格获得身份调整。

Hsiao依据8 U.S.C. § 1255(i)的 “ 祖父条款 ” 寻求豁免该取消资格。祖父条款允许原本因8 U.S.C. § 1255(c)而无法获得调整身份的外国人，只要满足某些要求，仍可获得调整身份。除双方似乎同意Hsiao已满足的其他要求外，祖父条款要求该外国人必须是 “ 根据[8 U.S.C. § 1154]于2001年4月30日或之前向司法部长提交的归类申请 ” 的受益人。2 8 U.S.C. § 1255(i)(1)(B)(i)。

2 最初，8 U.S.C. § 1255(i)是前瞻性的，允许某些原本不符合资格的外国人获得调整身份，不论可能已提交任何签证申请的时间，只要他们支付费用。Pub. L. No. 103-317, § 506(b), 108 Stat. 1724 (1994)。最初的

根据8 C.F.R. § 245.10(a)(1)(i)(A)，申请只有在“ 提交时可批准 ”的情况下才符合祖父条款。

Hsiao声称他是两份此类申请的受益人，即上述1998年和2000年的申请。他辩称，尽管这些申请被拒，但它们在提交时是可批准的。为支持其立场，Hsiao引用了申请最初裁决时记录中的一些证据，并且他还提供了新证据。USCIS拒绝了Hsiao的调整身份申请，解释说这些申请“ 因故被拒且未获批准 ”，并得出结论“ 申请在提交时不可批准 ”。他的行政上诉基于相同理由被驳回。

Hsiao随后在他当时居住的加利福尼亚中区法院提起诉讼，援引《行政程序法》质疑其调整身份申请被拒。地区法院认定USCIS在拒绝Hsiao调整身份申请时未违反APA，驳回了Hsiao的简易判决动议，并准许了USCIS的简易判决动议。Hsiao及时上诉。

§ 1255(i)的形式随后到期。Id. § 506(c)。然而，国会将其适用扩展至在特定日期之前进行某些提交的外国人，从而允许这些外国人获得祖父条款保护。Pub. L. No. 105-119, § 111(a), 111 Stat. 2440 (1997); Pub. L. No. 106 – 554, § 1502(a)(1)(B), 114 Stat. 2763 (2000)。

II. 讨论

我们重新审查简易判决的准许。Ramirez v. Brown, 852 F.3d 954, 958 (9th Cir. 2017)。当根据APA考虑对机构最终决定的质疑时，“ 审查法院应当……认定并撤销被认定为……任意、反复无常、滥用自由裁量权或 otherwise 不符合法律的机构行为、认定和结论。 ”5 U.S.C. § 706(2)。

Hsiao未质疑其1998年和2000年I-140申请的最初拒绝。事实上，他无法这样做，因为质疑这些拒绝的期限早已届满。见28 U.S.C. § 2401(a)。他也不主张相关法规是对法规的不当解释。相反，本次上诉的争议在于USCIS在认定Hsiao的1998年和2000年I-140申请并非“ 提交时可批准 ”时是否正确解释了其自身法规。

“ 提交时可批准 ”一词在适用法规中定义如下：

提交时可批准是指，截至提交合格移民签证申请之日……，该合格申请……已适当提交、事实上具有价值且非轻率（“ 轻率 ”在此定义为明显缺乏实质内容）。该认定将基于提交合格申请或请求时存在的情况作出。在2001年4月30日或之前适当提交且提交时可批准，但后来因提交后出现的情况而被撤回、拒绝或撤销的签证申请，如果该外国人 otherwise 有资格根据[8 U.S.C. § 1255(i)]提交调整身份申请，则将保留该外国受益人的祖父条款地位。

在2001年4月30日或之前适当提交且提交时可批准，但后来因提交后出现的情况而被撤回、拒绝或撤销的签证申请，如果该外国人 otherwise 有资格根据[8 U.S.C. § 1255(i)]提交调整身份申请，则将保留该外国受益人的祖父条款地位。

8 C.F.R. § 245.10(a)(3)。“ 适当提交 ”是指申请在2001年4月30日或之前收到或邮戳日期为当日，并被接受提交。8 C.F.R. § 245.10(a)(2)。“ 提交后出现的情况是指类似于[8 C.F.R. § § 205.1(a)(3)(i), (ii)]中概述的情况。 ”8 C.F.R. § 245.10(a)(4)。反过来，8 C.F.R. § § 205.1(a)(3)(i), (ii)讨论了申请的主动撤回以及因外国人及其担保人经历的某些情况变化（包括死亡、结婚、离婚、子女年满二十一岁和破产）而导致申请被撤销的情形。

USCIS不主张Hsiao的申请未适当提交或属于轻率。因此，唯一争议在于申请是否“ 事实上具有价值 ”，或者更准确地说，USCIS在认定申请是否事实上具有价值时应遵循何种程序。

Hsiao的立场是，为认定先前被拒的签证申请是否事实上具有价值，USCIS必须重新评估该申请，考虑外国人可能选择提交的任何额外证据。相比之下，USCIS主张，当申请因提交后出现的情况而被拒时，考虑额外证据可能是有理由的，但当申请在没有此类情况变化的情况下基于实质理由被拒时，USCIS可以仅依据拒绝这一事实作为申请事实上不具有价值的决定性证据。

当申请因提交后出现的情况而被拒时，考虑额外证据可能是有理由的，但当申请在没有此类情况变化的情况下基于实质理由被拒时，USCIS可以仅依据拒绝这一事实作为申请事实上不具有价值的决定性证据。

机构对其自身法规的解释“ 具有控制力，除非明显错误或与法规不一致。 ”Auer v. Robbins, 519 U.S. 452, 461 (1997)（内部引号省略）。即使我们在此不必遵从机构的解释，我们也会得出结论，USCIS在本案中对法规的解释更为合乎逻辑。

USCIS的立场更符合法规文本。法规规定，“ 在提交时……可批准，但后来因提交后出现的情况而被撤回、拒绝或撤销的签证申请，将保留外国受益人的祖父条款地位。 ”8 C.F.R. § 245.10(a)(3)（强调添加）。这一表述意味着“ 提交时可批准 ”一词并非邀请对任何基于实质理由被拒的申请重新诉讼。相反，“ 提交时可批准 ”标准是一个安全阀，适用于如果在其提交之日裁决本会基于实质理由获得批准，但因后续事件而未获批准的申请。

这一解读符合法规通过时机构的指导。与法规颁布同时发表在《联邦公报》上的背景部分解释说：“ 当服务局基于提交时的不合格而拒绝移民签证申请（或撤销先前批准）时，

该申请不符合为第[1255(i)]条目的使外国受益人获得祖父条款保护的资格。 ” Adjustment of Status to That Person Admitted for Permanent Residence; Temporary Removal of Certain Restrictions of Eligibility, 66 Fed. Reg. 16383, 16385 (Mar. 26, 2001)。法规或指导中没有任何暗示表明USCIS必须重新评估已被拒绝的申请，当拒绝是基于提交申请时存在的情况时。

这一理解也与第一巡回法院对法规的解释一致。在Echevarria v. Keisler, 505 F.3d 16 (1st Cir. 2007)中，一名外国人主张其先前提交的签证申请事实上具有价值，尽管该申请基于实质理由被拒。该外国人的申请最初被拒，因为移民官员认定她未能证明其婚姻是真实的。Id. at 18。与Hsiao一样，当该外国人随后为调整身份申请寻求祖父条款保护时，她提交了新证据并主张机构 “ 有某种自动义务，根据[当时]提交的任何记录，在事件发生很久之后，在对未寻求复审的相反裁定作出很久之后，重新决定真实性问题。 ” Id. at 20。

Echevarria解释说，即使签证申请的先前拒绝假设性地后来可能被证明是错误的， “ 没有理由认为祖父条款旨在给一个早先有充分和公平机会 ” 陈述其案件的人第二次机会。Id. at 19 – 20。因此，法院裁定 “ 一般而言，可能除了罕见例外，法院不应要求重新审视最初的签证裁定，如果该裁定是 ‘ 基于实质理由 ’ 作出的，不依赖于变化的情况，并且当时可以有效复审。 ” Id. at 20。

不依赖于变化的情况，并且当时可以有效复审。 ” Id. at 20。

我们同意。Hsiao不主张其签证申请最初被拒时没有复审机会。如果他认为拒绝不当，他应当当时当地质疑这些拒绝。要求机构现在重新裁决一个十多年前早已解决的问题，不会是对法规的明智解读。

移民上诉委员会在 In re Riero, 24 I. & N. Dec. 267 (B.I.A. 2007) 一案中的裁决——该裁决在 Echevarria 案前不久作出，且 Hsiao heavily 依赖该裁决——并非相反。在 Riero 案中，该外国人同样是一项签证申请的受益人，该申请因 “ 对[其]婚姻的真实性存在重大怀疑 ” 而被拒绝。Id. at 270。移民法官 nevertheless 考虑了在 Riero 调整身份申请中提出的关于该婚姻的新证据。Id. at 269。移民上诉委员会同意移民法官的意见，认为新证据不足以证明该婚姻是真实的，因此也同意 Riero 不符合调整身份的资格。Id. at 270。Hsiao 主张，USCIS 本应在其案件中对新证据进行程序上类似的评估。

然而，移民上诉委员会批准移民法官在一个案件中行使自由裁量权审查新证据，并不使未来所有寻求利用祖父条款的申请人都有权获得类似审查。尽管 Echevarria 法院未援引 Riero，但它在指出后来调整身份申请的裁决者 “ 是否可以作为恩惠选择

重新审查[先前][签证申请]决定[是]一个不同的问题，[该问题]未在[该]案件中提出 ” 时，允许了这种区分。505 F.3d at 20。Hsiao 的案件也未提出该问题。尽管 USCIS 可能可以选择根据 Hsiao 提交的新证据重新考虑其先前申请的实体问题，但并未被要求这样做。3

因此，我们裁定，在确定外国人的先前签证申请就祖父条款而言是否 “ 事实上具有价值 ” 时，如果拒绝是基于实体问题作出的，且该拒绝并非申请提交后情况变化的结果，则一般可以将该申请的拒绝视为决定性。我们承认这一一般规则可能存在例外，例如在原始拒绝时没有有效审查机会的情况。

然而，此类例外不适用于 Hsiao 的案件。他的签证申请是基于实体问题被拒绝的，且没有指控称其情况在申请提交与拒绝之间发生了变化。USCIS 因此

3 Hsiao 还援引第四巡回法院的案件 Ogundipe v. Mukasey, 541 F.3d 257 (4th Cir. 2008) 支持其立场。在 Ogundipe 案中，移民法官审查了外国人提交的新证据，以评估其签证申请在提交时是否可获批准。Id. at 259 – 61。Ogundipe 法院批准移民法官考虑该证据的决定，解释称其 “ 在适用法规或条例中未发现任何内容阻止驱逐程序中的移民法官考虑其他证据以证明申请在提交时可获批准，即使该证据从未与原始申请一并提交。 ” Id. at 260（着重号为原文所加）。然而，该法院接着暗示，考虑此类证据可能是必需的。Id. at 261。就 Ogundipe 裁定必须考虑寻求根据祖父条款调整身份的外国人提交的新证据而言，我们基于本意见所述理由不同意。

因此被允许在确定申请事实上不具有价值且因此在提交时不可获批准时，将申请的拒绝视为决定性。USCIS 关于 Hsiao 不属于祖父条款范围且不符合调整身份资格的裁定因此并非“ 任意、反复无常、滥用自由裁量权或其他不符合法律 ”。5 U.S.C. § 706(2)(A)。我们维持地区法院对 USCIS 作出的简易判决。

III.
结论

地区法院正确裁定，USCIS 可以将先前基于实体问题对 Hsiao 签证申请的拒绝视为申请在提交时不可获批准的决定性证据。我们因此维持原判。

维持原判。