原文第 1 页 · 中文译文

1987年10月开庭期

判例摘要
485 U. S.

移民与归化

局诉ABUDU

调卷令申请针对美国联邦上诉法院

第9巡回法院

第86-1128号。
1987年12月1日辩论——1988年3月1日判决

被申请人系加纳本土出生公民，其签证逾期滞留。
1981年他对毒品指控认罪后，驱逐出境程序启动，在该程序中他明确拒绝寻求作为难民的庇护。
1982年，他被下令驱逐出境，1984年，移民上诉委员会（BIA）驳回了他的上诉。
1985年，在其向联邦上诉法院提交的复审申请待决期间，被申请人向BIA提交动议，请求重新开启其驱逐出境程序，以便其申请庇护和暂缓驱逐出境。
他声称有充分理由担心，若他被遣返加纳，其生命和自由将受到1981年夺取政权的政府的威胁。
此外，1984年，一位已成为加纳政府官员的旧识意外造访了他，被申请人认为此人试图诱使他回国，以迫使他披露其兄弟及其他政府敌人的下落。
BIA驳回了被申请人的动议，理由既包括他未能初步证明具备庇护资格，也包括他未能合理解释其最初未申请庇护的决定。
BIA指出，动议中陈述的所有事实在驱逐出境听证时均已为被申请人所知，除

1984年的造访之外，该造访实际上可能纯属社交性拜访。
联邦上诉法院合并审理了被申请人的复审申请，维持了驱逐出境令，但撤销了驳回重新开启动议的命令，并发回进一步审理。
法院指出唯一争点是申请人是否就重新开启提出了初步证明，裁定适当的司法审查标准应为审理即决判决动议时适用的严格标准，而非滥用自由裁量权标准。
判决：

1. 无论当BIA认定重新开启驱逐出境程序的动议人未能就所寻求的 underlying 救济确立初步证明时（本庭未就此问题作出裁决），适当的司法审查标准为何，当BIA驳回重新开启动议是基于其认定动议人未提出先前无法获得的实质性证据，或在庇护申请案件中，动议人未合理解释其最初未申请庇护时，滥用自由裁量权标准均为适当标准。

INS诉ABUDU

94
判例摘要

其理由是动议人未提出先前无法获得的实质性证据，或在庇护申请案件中，动议人未合理解释其最初未申请庇护。

在驱逐出境程序中重新开启动议不受青睐的理由，与适用于再审申请和基于新发现证据的新审判动议的理由相当——尤其是尽快终结诉讼的强烈公共利益，这与给予对方当事人公平机会发展和陈述各自案件的利益相一致。
适当的类比不是即决判决动议，而是刑事案件中基于新发现证据的新审判动议，对此动议方承担沉重负担。
第104-110页。

2. 若被申请人及时提出庇护申请，并以其在重新开启动议中陈述的事实主张和证据支持，移民法官本应被要求给予其证据听证。然而，已被认定可驱逐出境的外国人，在重新开启动议中首次提出庇护请求时，承担重得多的负担。
BIA认定被申请人未合理解释其在初始驱逐出境程序完成前未申请庇护，并未滥用自由裁量权。
第110-111页。

802 F. 2d 1096，撤销。

STEVENS大法官发表了法院意见，除KENNEDY大法官外，其余所有成员均加入该意见，KENNEDY大法官未参与本案的审议或裁决。

Robert H. Klonoff为申请人进行辩论。
与其共同提交书状的有：总检察长Fried、助理总检察长Willard、副总检察长Wallace以及Marshall Tamor Golding。

Dorothy A. Harper为被申请人进行辩论并提交书状。*

*支持维持原判的法庭之友书状由美国

移民律师协会的Robert D. Baizer提交；以及Centro Presente, Inc.等由Alan J. Rom和Robert Rubin提交。

Arthur C. Ilelton代表人权律师委员会作为法庭之友提交书状。

1987年10月开庭期

法院意见
485 U. S.

STEVENS大法官发表了法院意见。

总检察长颁布的条例授权可驱逐出境的外国人基于新发现的证据提交动议，重新开启其驱逐出境程序以申请庇护。
对此类动议的驳回须接受美国联邦上诉法院的司法审查。
本案的问题是，这些法院应根据申请人主张的滥用自由裁量权标准审查BIA的此类驳回，还是根据联邦上诉法院所裁定的、审理即决判决动议时适用的严格标准进行审查。
802 F. 2d 1096（CA9 1986）。
与我们先前确认BIA在审议

重新开启动议方面享有广泛自由裁量权的判例相一致，我们认定应适用滥用自由裁量权标准，因此撤销联邦上诉法院的判决。

I

被申请人系加纳本土出生公民，1965年作为学生首次进入美国。
1973年在医学院就读期间，他在加纳度过暑假，

随后持学生签证重新进入美国，该签证授权其停留至1976年。
成为持照医师后，他与一名美国公民结婚，但其签证逾期滞留。1981年，他对以欺诈手段获取麻醉药品（Demerol）的指控认罪。
驱逐出境程序依法启动，被申请人指定必要时以英国为驱逐目的国，并明确拒绝寻求作为难民的庇护。
1982年7月1日，移民法官下令将其驱逐出境，' 1984年8月14日，BIA驳回了他的上诉。

' 被申请人曾拒绝申请庇护，但转而主张其与美国公民的婚姻使其有资格根据8 U. S. C. § 1255(a)申请调整身份。
移民法官驳回了调整身份申请，App. to Pet. for Cert. 28a，因为被申请人的毒品定罪构成不可豁免的禁止入境理由，

INS诉ABUDU

94
法院意见

被申请人向第9巡回联邦上诉法院提交复审申请。
在该申请待决期间，1985年2月1日，被申请人向BIA提交动议，请求重新开启其驱逐出境程序，以便其申请庇护和暂缓驱逐出境。
该动议附有宣誓书和其他证据，被申请人在其中声称有充分理由担心，若英国不接受他而他被遣返加纳，其生命和自由将受到执政政权的威胁。其恐惧主要基于以下事实：现任政府于

1981年夺取政权后，对其政治敌人实施了系统性迫害运动，而被申请人的兄弟和一些密友是该运动的目标。
此外，1984年，被申请人接待了一位已成为加纳政府高级官员的旧识主动且意外的造访。
来访者邀请被申请人返回加纳，表面理由是

合格医师短缺，但被申请人断定来访者实际上是想诱使他回国，以迫使他披露其兄弟及其他政府敌人的下落。

BIA首先阐述了在此类案件中批准重新开启驱逐出境程序动议的标准：

"为申请庇护或暂缓驱逐出境而重新开启驱逐出境程序的动议，仅在已确立初步具备此类救济资格且外国人已合理解释其在驱逐出境听证完成前未提出该主张的情况下，方予批准。
8 CFR § 208.11 .... 除非拟提供的证据具有实质性、先前无法获得且在

可入境性，8 U. S. C. § 1182(a)(23)（1982年版，第IV补充），且BIA维持了该裁定，App. to Pet. for Cert. 24a。

1987年10月开庭期

法院意见
485 U. S.

原听证时无法发现或提交，否则亦不予重新开启。
8 CFR §§ 3.2, 103.5, 242.22 ...." App. to Pet. for Cert. 15a。

随后，BIA基于§ 208.11和初步证明理由驳回了被申请人的重新开启动议，其中任一理由均足以支持驳回。

首先，BIA认定被申请人未按移民与归化局（INS或该局）条例的要求，合理解释其在驱逐出境程序完成前未请求庇护。2 为支持该认定，BIA指出

移民法官曾将驱逐出境听证从1981年11月10日延期至1982年4月29日，以便给被申请人申请庇护的机会，但被申请人明确拒绝这样做，此外，动议中陈述的所有事实——除1984年的意外造访外——在听证时均已为被申请人所知。
关于该造访，BIA指出"被申请人承认来访者是其长期友人，实际上可能纯属社交性拜访。"
App. to Pet. for Cert. 17a。
其次，BIA还认定，重新开启动议中陈述的事实既未显示《移民与国籍法》（该法）第243(h)条所指的迫害的明确可能性，66 Stat. 214，经修正，8

2Title 8 CFR § 208.11 (1987) 部分规定：
“ [为请求庇护而提出的重新开放动议]必须合理说明为何在驱逐出境或排除出境程序完成之前未请求庇护。
如果外国人未能如此说明，则在没有相反证据的情况下，庇护申请应被视为轻率。 ”

Title 8 CFR § 3.2 (1987) 部分规定：
“ 驱逐出境程序中的重新开放动议不得获准，除非委员会认为拟提供的证据具有实质性，且在先前听证时无法获得且不可能被发现或提出；为给予外国人申请任何形式的自由裁量救济机会而提出的重新开放动议亦不得获准……除非该救济是基于听证之后出现的情形而寻求的。 ”

U. S. C. § 1253(h)，3 或者被申请人根据该法 § 208，8 U. S. C. § 1158.1 有资格作为 “ 难民 ” 获得庇护，见 8 U. S. C. § 1101(a)(42)。
为支持这一裁定，BIA 指出，其兄弟未提供任何宣誓书，

见 INS v. Stevic, 467 U. S. 407 (1984)（只有在外国人能够证明其 “ 生命或自由将受到威胁 ” 系因种族、宗教、政治见解等原因时，才根据 § 243(h) 强制不予驱逐出境）。
尽管被申请人提出重新开放动议以申请庇护和

不予驱逐出境，Motion to Reopen to Permit Respondent to Apply for Asylum and Request Withholding of Deportation in No. 86-7075 (CA9), p. 1 (pp. 14-19 of Pleadings of the Record)，但整个程序中的焦点一直是庇护申请，我们的讨论也将保持同样的焦点。
这一焦点不应掩盖以下事实：我们今天的裁定适用于 BIA 关于庇护请求和不予驱逐出境请求的重新开放决定。首先，根据 8 CFR § 3.2 (1987) 准予重新开放的标准对庇护请求和不予驱逐出境请求是相同的；因此，BIA 关于 “ [重新开放时]拟提供的证据是否具有实质性，且在先前听证时无法获得且不可能被发现或提出 ” 的判定，ibid.，无论外国人主张的 underlying 实体请求为何，均受滥用自由裁量权审查标准的约束。此外，由于所有 “ 在排除出境或驱逐出境程序启动后提出的 ” 庇护请求 “ 也应被视为根据该法第 243(h) 条提出的不予排除出境或不予驱逐出境请求 ”，8 CFR § 208.3(b) (1987)；由于通常情况下 “ 相关证据在两项请求上将是相同的 ”，802 F. 2d 1096, 1102 (CA9 1986)（下级案件），见 Matter of Mogharrabi, Interim Dec. No. 3028, p. 12 (BIA June 12,

1987)（“ [在几乎所有案件中，为支持庇护申请和不予驱逐出境申请而提交的证据和证言的核心将几乎相同 ”）；并且由于证明有充分理由恐惧迫害比证明明显可能遭受迫害更容易，BIA 适用 8 CFR

§ 208.11 (1987)——该条表面上仅适用于重新开放时的庇护请求——通常也将对其是否重新开放以允许提出不予驱逐出境请求的决定具有决定性。
总之，我们今天的裁定是：当委员会基于 § 3.2 或 § 208.11 的理由拒绝重新开放时，无论外国人请求的 underlying 依据为何，上诉法院仅应审查 BIA 是否滥用自由裁量权。

见下文 n. 10。
I 见 INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U. S. 421 (1987)（“ 有充分理由恐惧迫害 ” 包含主观和客观要素，但不要求证明如果外国人被驱逐出境，迫害更可能发生而非不发生）。

1987年10月开庭期

法院意见
485 U. S.

未提供，且对请愿人与政府敌人之间关系的细节、或该关系可能导致其遭受迫害的原因，没有令人满意的解释。
BIA 认定，他关于可能威胁的推测过于臆测，不足以构成有资格获得庇护或不予驱逐出境的 prima facie 表面证据。

当请愿人申请审查拒绝其重新开放动议的命令时，上诉法院将该申请与其待决的审查原驱逐出境命令的申请合并。
法院维持了驱逐出境命令，5 但撤销了拒绝重新开放动议的命令，并发回进行关于庇护和不予驱逐出境请求的证据听证。
为支持后一裁定，法院首先指出，尽管 BIA 拥有“ 广泛自由裁量权 ”拒绝重新开放动议，且此类拒绝通常仅以“ 滥用自由裁量权 ”标准审查，但在本案中“ 唯一问题 ”是请愿人是否“ 提出了重新开放的 prima facie 表面案件 ”。
802 F. 2d, at 1099-1100。
法院指出，“ 当委员会将其[拒绝重新开放]决定限于外国人是否已确立 prima facie 表面案件时，我们仅审查其决定的这一依据。 ”
Id., at 1100（内部引文省略）。
法院随后推理：

“ 在重新开放动议中，委员会必须从有利于请愿人的角度对事实作出合理推断。
重新开放动议类似于即决判决动议；两者均附有宣誓书和其他

证据材料，并且如果该动议提出‘ 支持所期望的[prima facie 表面案件]认定的证据……直到被其他证据反驳或推翻 ’，则可以获准。
Maroufi v. INS, 772 F. 2d 597, 599 (9th Cir. 1985)。
在两种情况下，推断均应

被申请人未就该裁定提出交叉调卷令申请。

INS v. ABUDU

94
法院意见

有利于其进一步程序权利处于利害关系中的一方：Fed. R. Civ. P. 56 下的非动议方，以及根据 8 CFR 3.2 寻求重新开放的外国人。
见，例如，U. S. v. Diebold, Inc., 369 U. S. 654, 655 (1962)（‘ 从宣誓书中所含附属事实作出的推断选择……提交[是不适当的]。
在即决判决中，从此类材料所含 underlying 事实作出的推断必须从最有利于反对动议一方的角度审视。 ’）
……
“ [F]就重新开放动议的有限筛查功能而言，BIA 必须作出一切有利于外国人的合理推断，除非所提交的证据 ‘ 本质上不可信 ’。
Hernandez-Ortiz [v. INS], 777 F. 2d [509,] 514 [CA9 1985]。 ”

“ 虽然加纳官员的来访可被视为善意，但也可如 Abudu 博士所主张的那样被视为威胁。
我们必须从有利于请愿人的角度审视推断，因此认定宣誓书构成了有充分理由恐惧迫害的 prima facie 表面案件。 ”
Id., at 1101-1102（引文省略）。
尽管 BIA 既以被申请人未能构成庇护的 prima facie 表面案件为由、又以他未能合理说明其最初决定不请求庇护为由，拒绝了其重新开放动议，且尽管政府在

上诉法院主张 “ 请愿人既未就其庇护和不予驱逐出境申请的迟延提出合理解释，也未就获得此类救济的资格作出 prima facie 表面证明 ”， Brief for Respondent in Nos. 84-7686 and 86-7075 (CA9), p. 16（着重号为原文所加），但上诉法院并未将 BIA 决定中的 “ 未能解释 ” 依据作为单独事项进行讨论。
上诉法院关于 “ 本案

1987年10月开庭期

法院意见
485 U. S.

唯一问题是请愿人是否提出了重新开放的 prima facie 表面案件 ” 的陈述，802 F. 2d, at 1100，表明

法院似乎将两项依据合并为一项。
6

调卷令申请将本案描述为涉及 “ 审查法院在多大程度上必须遵从 BIA 关于重新开放驱逐出境程序动议的裁定 ” 。
Pet. for Cert. 8。
然而，与上诉法院的意见一样，所提出的问题并未明确区分 BIA 拒绝被申请人重新开放动议所依据的两项理由，7 且被申请人向我们报告，incor-

I 上诉法院在其意见开头确实正确地指出，BIA 拒绝重新开放既是因为被申请人未能解释迟延的庇护申请，也是因为他未能构成庇护救济的 prima facie 表面证明。802 F. 2d, at 1099。
上诉法院后来评论道：

“ 委员会错误地认定，Abudu 博士在作出不申请此类救济的决定时，其据以提出庇护和禁止驱逐出境请求的所有考虑因素均已存在。 ”
Id., at 1102。
该陈述是错误的。
委员会的 actual 认定是：
“ 经仔细审查记录，我们确信被申请人未能合理说明其在听证时未提交申请的原因。
8 CFR § 208.11; Matter of Escobar, 18 I&N Dec. 412 (BIA 1979)。
他在听证时已知道其兄弟和其他同伙据称面临的问题，但显然这些考虑当时并未促使他寻求庇护。
现在，在寻求重新开放时，他大量依赖这些相同的考虑。
鉴于被申请人现在据以提出迫害请求的如此多证据在听证时已经可以获得，我们不相信现任政府成员的来访本身如此令人惊恐，以致能够解释被申请人在听证时未申请庇护的原因。 ”
App. to Pet. for Cert. 17a。
上诉法院对 BIA 裁定的混淆可能导致了其将 BIA 所依赖的两项单独依据当作一项来处理。

7 “ 所提出的问题
“ 1. 移民上诉委员会（BIA）以……为由拒绝外国人重新开放驱逐出境程序动议的决定是否

正确地指出，“ 第九巡回法院面临的唯一问题是，被申请人是否已确立初步证据表明有充分理由恐惧迫害。 ”反对简报第20页。
然而，申请人的回复备忘录消除了关于其要求我们解决的问题的任何可能疑问：

“ 就目前而言，重要的问题是，移民上诉委员会（BIA）是否正确地认定被申请人未提供重要的新证据，且未充分解释其先前未寻求庇护或暂缓驱逐出境的理由（见8 CFR 3.2, 208.11）。 ”申请人回复备忘录第2页，脚注2.8。

如果该外国人未初步表明有权获得救济，该认定只要合理且非任意，就必须予以维持。

“ 2. 移民上诉委员会在裁决外国人重新开放驱逐出境程序的动议时，是否必须作出有利于该外国人的一切合理推断。 ”调卷令申请（I）。
因此，本案提交至本院时的姿态与INS v. Stevic, 467 U. S. 407 (1984)不同。在该案中，移民上诉委员会基于与今日案件中所依赖的类似替代理由，发布意见拒绝重新开放给提出动议的外国人。也就是说，Stevic案中的移民上诉委员会曾认定：(1) Stevic未能证明新证据在最初的驱逐出境听证时无法获得，因此无法克服8 CFR § 3.2 (1987)的门槛；以及(2) Stevic “ 未能提交初步证据 ”证明其寻求救济的实质性理由（即他返回南斯拉夫后将因政治观点而自由受到威胁）。INS v. Stevic, 前引, 第411页及脚注3。Stevic案中的上诉法院认定，Stevic最初驱逐出境听证与其重新开放动议之间法律的变化改变了 underlying 实质性主张的法律标准，因此Stevic有权根据新的、更宽松的标准获得听证。本院推翻该判决，认定根据§ 243(h)获得强制暂缓驱逐出境的标准并未被1980年《难民法》修改。见前引脚注3。因此，尽管移民上诉委员会在Stevic案中依赖的替代理由与本案被申请人案件中所依赖的类似——因此可以建议我们应像在Stevic案中那样裁决这里的 underlying 实质性问题——但两案的关键区别在于：在Stevic案中，是否有足够的新证据可要求重新开放的问题取决于对暂缓驱逐出境的 underlying 实质性标准是否已被修改的认定；而在今日案件中，被申请人是否合理解释了其

因此，我们批准了调卷令，480 U. S. 930 (1987)，并非为了裁决实质性问题的构成，即何为基于有充分理由恐惧迫害而确立庇护资格的初步案件，或适用何种审查标准，无论是在最初还是在重新开放动议时，当

移民上诉委员会将其准予或拒绝救济完全建立在初步案件理由上，9 而是为了确定上诉法院在审查移民上诉委员会关于外国人未合理解释其最初未提出庇护主张的结论时必须适用的标准。

II

移民上诉委员会至少可以基于三个独立理由拒绝重新开放动议。首先，它可以认定动议人未确立初步案件以支持所寻求的 underlying 实质性救济。如我们已解释，此类拒绝的审查标准今日不在本院面前。其次，移民上诉委员会可以认定动议人未引入先前无法获得的实质性证据，8 CFR § 3.2

最初未申请庇护的失败并不如此依赖于如何陈述 underlying 实质性标准，而是可以作为独立事项解决。与今日案件中的调卷令申请和回复备忘录不同——它们要求我们解决关于机构在重新开放上的自由裁量权的问题，而非确定庇护资格的 underlying 实质性标准——Stevic案中的调卷令申请以及反对简报和回复备忘录仅讨论了 underlying 实质性标准的性质。

“ 就在上一开庭期，我们指出，‘ 像“ 有充分理由恐惧 ”这样的术语显然存在一些模糊性，只能通过逐案裁决的过程赋予具体含义。 ’ INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U. S., 第448页。移民上诉委员会已开始这一Cardoza-Fonseca之后的进程，赋予‘ 有充分理由恐惧迫害 ’ 以含义。Matter of Mogharrabi, 临时决定第3028号，第9页（在审查上诉法院采取的各种方法后，采纳第五巡回法院在 Guevara Flores v. INS, 786 F. 2d 1242 (1986), 调卷令被拒, 480

U. S. 930 (1987)中提出的一般标准，即‘ 庇护申请人如果表明其处境下的合理人会恐惧迫害，即已确立有充分理由恐惧 ’ ）。我们对移民上诉委员会最近的表述不发表意见。

(1987)，或在庇护申请案件中，动议人未合理解释其最初未申请庇护，8 CFR § 208.11 (1987)。（当然，两项规定下的问题都可能涉及动议人引入的任何所谓新证据的增量意义。）我们今日裁定，对此类拒绝的适当审查标准是滥用自由裁量权。第三，在最终准予救济属于自由裁量的案件中（庇护、暂缓驱逐出境和调整身份，但不包括暂缓驱逐出境），移民上诉委员会可以如其所言，跳过两个门槛问题（初步案件和新证据/合理解释），直接认定即使满足这些条件，动议人也无权获得自由裁量的救济。我们一贯认定，基于第三理由的拒绝受滥用自由裁量权标准的审查。INS v. Rios-Pineda, 471 U. S. 444 (1985)（暂缓驱逐出境）；INS v. Bagamasbad, 429 U. S. 24 (1976)（调整身份）。

我们在附带意见中讨论了8 CFR § 3.2 (1987)，这是今日摆在我们面前的两项规定之一：

“［第3.2条］以否定方式表述；它指示委员会除非作出某些表明，否则不得重新开放。它并未肯定性地要求委员会在任何特定条件下重新开放程序。因此，该规定可被解释为赋予委员会在决定何种情况下应重新开放程序方面的自由裁量权。”INS v. Jong Ha Wang, 450 U. S. 139, 144, 脚注5 (1981)。
该脚注以及我们随后对其的引用，INS v. Rios-Pineda, 前引, 第449页；INS v. Phinpathya, 464 U. S.

183, 188, 脚注6 (1984)，1 支持以下主张：移民上诉委员会

“ o被申请人试图区分Jong Ha Wang、Phinpathya和Rios-Pineda，主张确定暂缓驱逐出境资格的关键标准（驱逐出境是否会导致外国人极端困难）本身是由移民上诉委员会自由裁量确立的，见8 U. S. C. § § 1254(a)(1)和1103；8 CFR § 2.1 (1987)；INS

关于暂停驱逐出境（驱逐出境是否会对该外国人造成极端困难）本身由BIA酌情确立，见8 U. S. C. § § 1254(a)(1)和1103；8 CFR §2.1 (1987)；INS

1987年10月开庭期

法院意见
485 U. S.

有权拒绝重新开放动议，即使外国人已提出初步案件以获得救济；也就是说，我们先前对§ 3.2的注释已成为第三类拒绝的滥用自由裁量权审查标准的支持，即

移民上诉委员会仅拒绝准予本身具有自由裁量性质的救济，即使外国人已跨越初步案件和新证据/合理解释的必要门槛。

但即使在对外国人关于驱逐出境自由裁量救济的申请作出最终决定之前，或在暂缓驱逐出境案件中达到要求强制救济的程度之前，移民上诉委员会的自由裁量权可能就§§ 3.2和208.11的具体证据要求而被援用。也就是说，在特定案件中，移民上诉委员会可以确定——无论是作为拒绝救济的充分理由，还是作为准予救济的必要步骤——是否

诉Jong Ha Wang, 450 U. S. 139, 144-146 (1981)，而确定庇护资格的标准由法规确定，见8 U. S. C.

§§ 1158和1101(a)(42)(A)。因此，被申请人继续主张，Jong Ha Wang及其后续案件价值有限，因为它们都产生于暂缓驱逐出境背景，其中移民上诉委员会确定资格的自由裁量权大于庇护背景。在不评论被申请人关于移民上诉委员会在暂缓驱逐出境和庇护背景中可能行使的不同程度自由裁量权的结论是否有效的情况下，我们指出，即使被申请人的观点正确，对于本案目的而言也无关紧要。移民上诉委员会关于重新开放驱逐出境程序的规定，8 CFR § 3.2 (1987)，适用于所有重新开放动议，无论外国人主张的underlying 实质性依据如何。此外，移民上诉委员会在拒绝被申请人重新开放动议时所依赖的单独规定，8 CFR § 208.11 (1987)，涉及的不是庇护主张的 underlying 实质性标准，而是外国人在重新开放动议中提出此类主张必须克服的额外门槛。由于我们仅界定上诉法院在审查移民上诉委员会基于§§ 3.2和208.11理由拒绝重新开放时必须适用的标准——而非确立庇护资格的标准，无论是在最初还是在重新开放动议时——关于移民上诉委员会在确定暂缓驱逐出境和庇护资格方面的自由裁量权可能存在的任何区别，都不影响我们今日处理的问题。见前引脚注3。

外国人已提供先前无法获得的实质性证据（§ 3.2），以及在庇护案件中，外国人是否合理解释了其最初未请求庇护（§ 208.11）。我们今日裁定，此类决定受滥用自由裁量权审查标准的约束。

重新审理动议在驱逐出境程序中不受青睐的原因，与适用于复审申请以及基于新发现证据而提出的重新审判动议的原因相类似。12 存在一种强烈的公

共利益，即在与给予对方当事人公平机会以发展和陈述其各自案件的利益相一致的前提下，尽可能迅速地将诉讼终结。这一利益与驱逐出境程序的相关性，已在一份我们最近予以赞同引用的意见书中被明确指出：

11 参见，例如，Bowman Transportation, Inc. v. Arkansas-Best Freight System, Inc., 419 U. S. 281, 294-296 (1974)（州际商业委员会许可听证的重新开启仅"在最特殊的情况下"）；Cities of Campbell v. FERC, 248 U. S. App. D. C. 267, 278, 770 F. 2d 1180, 1191 (1985)（联邦能源管理委员会证据听证的重新开启"属于机构自由裁量事项，……保留给特殊情况"）；Duval Corp. v. Donovan, 650 F. 2d

1051, 1054 (CA9 1981)（联邦矿山安全与健康复审委员会命令的重新考虑"交由该机构自由裁量"，且"[对]此类申请的[否]决只有在表明最明显的滥用自由裁量权时方应被推翻"）；Nance v. EPA, 645 F. 2d 701, 717 (CA9)（"行政程序不能为不断重新开启记录以考虑新事实作出规定，……并且应由机构而非本法院决定此种重新开启何时适当，除非不予重新考虑可被定性为滥用自由裁量权"），调卷令被否决，名义为 Crow Tribe of Indians, Montana v. EPA, 454 U. S. 1081 (1981)。

11 参见，例如，United States v. Tucker, 836 F. 2d 334, 336 (CA7 1988)（只有在新的发现证据"在审判时很可能导致无罪判决"时才重新审判）；United States v. Vergara, 714 F. 2d 21, 22 (CA5

1983)（"[对]基于[新发现证据的理由]驳回重新审判动议的复审[标准]取决于初审法院的合理自由裁量权"）；3 C. Wright, Federal Practice and Procedure § 557, p. 315

(1982)（基于新发现证据理由的重新审判动议"不受法院青睐，并受到极为谨慎的看待"）。

1987年10月开庭期

法院意见
485 U. S.

"'如果INS的自由裁量权要有任何意义，那就必须是INS在决定何时重新开启案件时拥有一定的裁量空间。INS应当有权采取限制性立场。过于随意地批准此类动议，将使那些富有创造力且多产、足以不断产生新的重大事实以确立初步证据案件的外国人得以无休止地拖延驱逐出境。这还将浪费移民法官的时间和精力，他们被要求主持因初步证据主张而自动要求的听证[, 该要求在本题中并无争议]。'" INS v. Jong Ha Wang, 450 U. S., at 144, n. 5（引用Wallace法官在Villena v. INS, 622 F. 2d 1352, 1362 (CA9 1980)（全体庭审）中的反对意见（CA9中与Jong Ha Wang相关的伴随案件））。

正如我们在上文所详述的，本案中的上诉法院声称要裁决"[被上诉人]是否提出了重新开启的初步证据案件"。802 F. 2d, at 1100。在这样做时，上诉法院为BIA重新开启驱逐出境程序的动议设定了一项标准，参见上文，at 100-

101，该标准似乎混淆了两个相当不同的问题：外国人是否提出了庇护的初步证据案件，以及外国人是否合理地解释了他最初未能申请庇护的原因，并且确实提供了先前无法获得的重大证据。就

"参见，例如，Aviles-Torres v. INS, 790 F. 2d 1433, 1436 (CA9 1986)（初步表明有权获得救济与解释先前未能提出证据是重新开启动议的独立要素）；Bahramnia v. INS, 782 F. 2d 1243, 1245 (CA5)（§§ 3.2和208.11的要求"附加于……确立初步资格案件"），调卷令被否决，479 U. S. 930 (1986)；Ananeh-Firempong v. INS, 766 F. 2d 621, 627 (CA1 1985)（§ 3.2要求独立于初步证据案件要求）；Duran v. INS, 756 F. 2d 1338, 1340, n. 1 (CA9 1985)（请求庇护的重新开启的两项要求：初步资格案件和根据

§ 208.11对最初未能申请作出的合理解释）；Samimi v. INS, 714 F. 2d 992, 994 (CA9 1983)（"为以庇护申请为由证明重新开启的正当性，申请人必须初步表明其有资格获得所寻求的救济，……并解释

上诉法院的推理涉及的是重新开启的问题，而非庇护初步证据案件的问题"，它不为我们判例所支持，并已被其他巡回法院和第九巡回法院的其他合议庭一致拒绝。5 我们从未暗示所有含糊

其在先前程序中未提出庇护申请。8 CFR § 3.2, 208.11 (1983)。与这第二项要求有些相关的是，申请人须提供在先前听证中无法发现和提出的新的重大证据。8 CFR § § 3.2, 103.5, 242.22 (1983)"）。

1 正如我们在意见全文中所述，就上诉法院的推理涉及庇护初步证据案件问题而言，我们对其有效性不发表意见，除了我们在下文at 111的观察，即庇护申请的不及时可能与BIA在重新开启时对初步证据案件问题的裁决相关。

5参见，例如，Torres-Hernandez v. INS, 812 F. 2d 1262, 1264 (CA9 1987)（对基于 § 3.2理由驳回重新开启动议适用滥用自由裁量权标准）；Sakhavat v. INS, 796 F. 2d 1201, 1203 (CA9 1986)（对基于 § 208.11理由驳回重新开启适用滥用自由裁量权标准）；Conti v. INS, 780 F. 2d 698, 701 (CA7 1985)（对基于 § 3.2理由驳回重新开启适用滥用自由裁量权标准）；Ananeh-Firempong v. INS, supra, at 626（对驳回重新开启动议适用滥用自由裁量权标准，其中外国人通过主张新事实遵守了 § 3.2）；Riasati

v. INS, 738 F. 2d 1115, 1119 (CA10 1984)（对基于 § 3.2重大性理由驳回重新开启动议适用滥用自由裁量权标准）；Motamedi v. INS, 713 F. 2d 575, 576 (CA10 1983)（当外国人通过合理解释其最初未请求庇护而遵守了 § 208.11时，BIA在驳回重新开启动议时滥用了自由裁量权）；LeBlanc v. INS, 715 F. 2d 685, 689 (CA1 1983)（暗示我们在INS v. Jong Ha

Wang, 450 U. S. 139 (1981)中的裁决允许BIA依据 § 3.2"决定在诸如本案的案件中不予重新开启，即动议人可能已初步确立案件，但委员会被说服，基于其他据称正当的理由，它不会作为自由裁量事项允许中止"）；Samimi v. INS, supra, at 994-995（对基于 § § 3.2和208.11理由驳回重新开启适用滥用自由裁量权标准）；Chae Kim Ro v. INS, 670 F. 2d 114 (CA9 1982)（对基于 § 3.2理由驳回重新开启适用滥用自由裁量权标准）；Au Yi Lau v. INS, 181

U. S. App. D. C. 99, 107, 555 F. 2d 1036, 1044 (1977)（"[§ 3.2]至多规定委员会考虑为支持重新开启动议而提出的任何新情况，并且委员会在裁定这些情况是否足以证明批准

事实陈述中的含糊之处必须以有利于动议人的方式解决，而我们从未将此类动议类比为简易判决动议。适当的类比是刑事案件中基于新发现证据的重新审判动议，对此法院一致认为动议方承担沉重负担。

参见，例如，Taylor v. Illinois, 484 U. S. 400, 414, n. 18 (1988)（引用判例）。此外，这是司法部长条例的主旨，其明确不青睐重新开启动议。参见上文n. 2。总之，尽管行政机构的所有裁决在某种程度上是司法性的，并在

某种程度上具有政治性 1 6——因此，自由裁量权滥用标准往往适用于不受具体法定命令约束的机构裁决——移民归化局（INS）官员必须行使尤其敏感的政治职能，这些职能涉及对外关系问题， 7 因此，在其他行政语境中，对机构关于重新开案或重新考虑的申请所作决定给予尊重的理由同样适用

具有更大的效力。

III
我们毫不怀疑，如果被上诉人及时提出了庇护申请，并附有其重新开启动议中陈述的事实主张和证据，移民法官将被要求给予他证据

动议"）；另参见，例如，Brown v. INS, 249 U. S. App. D. C. 333, 337, 775 F. 2d 383, 387 (1985)（对因缺乏证据支持而基于 § 3.8理由驳回重新开启动议适用滥用自由裁量权标准）。

11
参见，例如，Northern Pipeline Construction Co. v. Marathon Pipe Line Co., 458 U. S. 50, 67-70 (1982)（复数意见）（宪法授权国会将"公共权利"的裁决委托给非第三条法官）；另参见同上，at 91（REHNQUIST法官，同意判决）（"公

共权利"原则可能支持根据1978年《破产法》授予非第三条法官的其他权力，但不支持裁决上

诉人的合同诉讼）。

17 比较，例如，Hampton v. Mow Sun Wong, 426 U. S. 88, 101-102, n. 21 (1976)（"[对]外国人的权力具有政治性质，因此仅受有限的司法审查"）。

听证。参见8 CFR §§ 208.6 (1987)（要求为庇护申请亲自到移民官员面前）和208.10(c)（允许在驱逐出境程序中出示证据）。然而，我们同样确信，已被裁定可驱逐出境的外国人，在其首次通过重新开启动议提出庇护请求时，承担着重得多的负担。在裁定此类动议的充分性时，BIA有权重视其不及时性，既是为了评估可能性

即动议人能够证明其主张，并且是为了确定动议人是否遵守了要求在驱逐出境程序期间未请求庇护作出合理解释的法规。

在本案中，我们毫不犹豫地认定，BIA在裁定 respondent 未合理解释其在初始驱逐出境程序完成之前未申请庇护时，没有滥用其自由裁量权。1984年的意外来访固然是一个含义不确定的事件，但BIA认为该事件并未为这样一项主张提供任何重要的额外支持——即 respondent 此前认为该主张不够有力，不足以促使他声称自己有充分理由恐惧迫害——这既非任意也非不合理。

上诉法院判决中撤销BIA驳回重新开启动议之命令的部分被撤销。

特此命令。

KENNEDY大法官未参与本案的审理或裁决。