供出版

美国联邦上诉法院

第9巡回法院

案号 18-35344

GHILAMICHAEL ZEREZGHI；HURUIA
MESKEL，夫妻，

原告-上诉人，

哥伦比亚特区案号
2:17-cv-00879-
JLR

意见书

诉

美国公民及移民服务局；MICAH
LYNN BROWN，代理外地办事处
主任；移民上诉委员会；WILLIAM P. BARR，美国
司法部长；美利坚合众国，

被告-被上诉人。

来自美国联邦地区法院的上诉

华盛顿西区
James L. Robart，地区法官，主持

辩论与提交于2019年7月11日

华盛顿州西雅图

归档于2020年4月14日

审理法官：Danny J. Boggs，* Marsha S. Berzon，

* 尊敬的Danny J. Boggs，美国第六巡回上诉法院巡回法官，
以指定方式参与审理。

2
ZEREZGHI 诉 USCIS

以及 Paul J. Watford，巡回法官。

Boggs 法官撰写意见书

摘要 **

移民

在美国公民及移民服务局（“ USCIS ”）以非公民的先前婚姻系欺诈为由拒绝 I-130 直系亲属签证申请的案件中，合议庭撤销了地区法院准予政府简易判决的裁定，并发回重审，认定移民上诉委员会依赖未披露的证据并适用过低的证明标准，违反了正当程序。

美国公民 Ghilamichael Zerezghi 代表其非公民妻子 Huruia Meskel 提交了 I-130 申请。USCIS 依据 8 U.S.C. § 1154(c) 拒绝了该 I-130 申请，该条规定，如果 USCIS 认定非公民配偶先前缔结婚姻是“ 为逃避移民法 ”，则“ 不得批准任何申请 ”。USCIS 和 BIA 部分依赖于 Meskel 的前夫先前向 USCIS 提交的一份公寓租赁申请。该申请要求他列出过去的住址，而他列出的两个住址均不是 Meskel 在其移民文件中列出的婚姻住所。然而，

** 本摘要不构成本院意见的任何部分。它由法院工作人员为读者便利而准备。

该机构从未告知 Meskel 和 Zerezghi，其在该案中作出欺诈认定时使用了该申请。

合议庭认定，Zerezghi 对 I-130 申请的批准享有受宪法保护的利益，并解释称，本法院此前已裁定，公民申请人享有此种受宪法保护的利益，因为 I-130 申请的批准是非裁量性的。

接下来，合议庭认定，政府在作出婚姻欺诈认定时使用未披露的记录违反了程序性正当程序。合议庭认定，Mathews v. Eldridge, 424 U.S. 319 (1976) 中列出的第一项因素——受政府行为影响的私人利益——有利于这对夫妇，并解释称：1）认定过去存在婚姻欺诈通常意味着非公民配偶面临驱逐；2）结婚和享有婚姻的权利无疑是自由利益；3）与直系亲属共同生活的权利在个人利益中位居前列。合议庭还认定，Mathews 第三项因素——政府利益——有利于这对夫妇，并解释称，此处的问题不是政府在移民执法方面的利益，而是其不披露据以作出决定的信息的利益。

接下来，合议庭认定，Mathews 第二项因素——受宪法保护的利益被错误剥夺的风险以及额外或替代性程序保障的可能价值（如有）——也有利于这对夫妇。合议庭解释称，这对夫妇坚持认为，如果给予他们该租赁申请，他们本能够反驳（或至少尝试反驳）关于 Meskel 的第一任丈夫住在申请所列地址而非与她同住的指控。此外，合议庭认定，该租赁申请是

对 Meskel 最有力的证据，因此给予 Meskel 和 Zerezghi 反驳该证据的机会至关重要。

最后，合议庭认定，BIA 在维持 USCIS 的婚姻欺诈认定时适用了过低的证明标准。根据 8 C.F.R. § 204.2(a)(1)(ii)，如果有“ 实质性且具证明力的证据 ”表明非公民曾试图或共谋缔结婚姻以逃避移民法，该机构可以拒绝任何移民申请。政府主张，该标准等同于法院对机构事实认定进行“ 实质性证据 ”尊重复审的标准，并坚持认为，只要存在婚姻欺诈的证据，USCIS 就可以拒绝任何移民申请，即使婚姻更可能是真实的。

合议庭不同意，指出“ 实质性且具证明力的证据 ”的措辞似乎类似于“ 实质性证据 ”标准，但澄清后者是复审标准，而前者是证明标准。合议庭还解释称，BIA 最近裁定，要构成“ ‘ 实质性且具证明力 ’，证据必须证明婚姻欺诈比真实更有可能。 ”因此，合议庭认定，鉴于婚姻欺诈认定的严重性以及错误认定的风险，宪法要求实质性且具证明力的证据标准至少与优势证据标准一样高。

律师

Robert Pauw（辩论），Gibbs Houston Pauw，华盛顿州西雅图，代表原告-上诉人。

James J. Walker（辩论），庭审律师；Aaron S. Goldsmith，高级诉讼律师；William C. Peachey，主任；Joseph H. Hunt，助理司法部长；美国司法部民事司，华盛顿哥伦比亚特区；代表被告-被上诉人。

意见书

BOGGS，巡回法官：

Ghilamichael Zerezghi 和 Huruia Meskel 曾是室友。他们同住在一所共享房屋中，但很少互动。Zerezghi 搬出后，他们成为朋友，然后开始约会。Zerezghi 求婚，但 Meskel 拒绝了他。一年后，Zerezghi 再次尝试，这次 Meskel 接受了。他们于2013年结婚。

Zerezghi 是美国公民，Meskel 是厄立特里亚公民。婚礼后，Zerezghi 试图为 Meskel 担保永久居留权，但美国公民及移民服务局（USCIS）拒绝了该申请。这是 Meskel 的第二次婚姻，USCIS 认定她的前一段婚姻是虚假的，是“ 为逃避移民法 ”而缔结的。8 U.S.C. § 1154(c)。该认定将使她无资格从其当前婚姻中获得任何移民利益。同上。移民上诉委员会（BIA）维持了先前婚姻欺诈的认定，地区法院根据《行政程序法》审查 BIA 的决定后，也予以维持。

我们撤销。我们认定，BIA 依赖 Zerezghi 和 Meskel 没有机会反驳的未披露证据，违反了正当程序。在作出其

初步婚姻欺诈认定时，BIA 还因适用过低的证明标准而违反了正当程序。在发回重审时，它必须至少以优势证据证明婚姻欺诈，然后才能基于该认定拒绝任何后续移民申请。

I. 法律背景

当美国公民与非公民结婚时，该公民可以为配偶申请合法永久居留权。见 8 U.S.C. § § 1151, 1154。说这一过程复杂都算是轻描淡写。该过程始于公民配偶提交 I-130 外籍亲属申请表（I-130），该表作为请求移民当局正式承认婚姻有效性的申请。8 C.F.R. § 204.1(a)(1)。USCIS 随后进行 " 事实调查 " 并裁决该申请。8 U.S.C. § 1154(b)。一旦 I-130 申请获批，非公民配偶可以申请永久居留权，如果成功，她仅 " 以有条件 basis " 获得该身份，并且如果后来发现婚姻是欺诈，该身份可被撤销。见同上 § § 1255(a), 1186a(a)(1)。有条件永久居留权在两年后自动到期，如果非公民希望该身份成为真正的永久身份，她必须提交 I-751 解除居留条件申请表（I-751）。同上 § 1186a(c)(1)(A)。除提交 I-751 申请外，夫妇还必须共同出席 USCIS 的面试。同上 § 1186a(c)(1)(B)。

如果 I-751 申请获批，非公民配偶的永久居留权在两年结束时变为无条件（真正的永久）。见同上 § 1186a(c)(3)(B)。在此过程中的所有时间，夫妇必须坚持他们 " 结婚是出于建立共同生活的真实愿望 "，并且不得为 " 逃避

移民法 ” 而缔结婚姻。Agyeman v. INS, 296 F.3d 871, 879 n.2 (9th Cir. 2002)；另见 8 U.S.C. § 1361。

另外，无论当前婚姻的牢固程度如何，如果 USCIS 认定非公民配偶先前缔结婚姻是 “ 为逃避移民法 ”，“ 不得批准任何申请 ”。8 U.S.C. § 1154(c)。这在多个方面是严厉的惩罚。第一，它适用 “ [e]ven if [the] current marriage is unquestionably bona fide ”（即使当前婚姻毫无疑问是真实的）。Matter of Kahy, 19 I. & N. Dec. 803, 805 n.2 (BIA 1988)。第二，它是强制性的，而非裁量性的：如果非公民在过去任何时候实施了婚姻欺诈，“ 不得批准任何申请 ” 在未来任何时候。8 U.S.C. § 1154(c)。无论过去的虚假婚姻是否导致成功的移民申请，该惩罚均适用。8 C.F.R. § 204.2(a)(1)(ii)。所要求的只是非公民先前通过欺诈性婚姻 “ 寻求 ” 移民利益，或 “ 试图或共谋 ” 这样做。同上。“ [I]t is not necessary that the [noncitizen] have been convicted of, or even prosecuted for, the attempt or conspiracy. ”（非公民不必因该试图或共谋而被定罪，甚至不必被起诉。）Matter of Tawfik, 20 I. & N. Dec. 166, 167 (BIA 1990)。

USCIS如何认定是否存在婚姻欺诈？USCIS的一项法规规定：“ 如果有实质且具证明力的证据表明 ” 任何外国人企图或共谋 “ 为规避移民法而缔结婚姻 ”，主任将驳回为该外国人提交的移民签证分类申请。8 C.F.R. § 204.2(a)(1)(ii)（着重号为原文所加）。初始举证责任在政府一方。见Kahy, 19 I. & N. Dec. at 806 – 07。在作出初步认定时，政府通常使用其掌握的文件、与夫妻双方的访谈以及在

对夫妻婚姻住所进行实地走访期间所作的观察。见Matter of Singh, 27 I. & N. Dec. 598, 600 – 01 (BIA 2019)。如果政府认定存在婚姻欺诈的“ 实质且具证明力的证据 ”，则发出拒绝移民申请的意向通知。举证责任随后转移至申请人，由其反驳该认定。Kahy, 19 I. & N. Dec. at 806 – 07。如果申请人无法反驳该指控以使BIA满意，则申请被驳回。

II. 事实与程序历史

对于Meskel与Zerezghi当前的婚姻是否真实，并无争议。相反，政府坚持认为存在实质且具证明力的证据表明Meskel与一名美国公民的第一次婚姻是虚假的。政府利用这一先前婚姻欺诈的认定，驳回了Zerezghi代表Meskel提交的I-130申请。

Meskel在厄立特里亚出生并长大。2003年，她21岁时，父母安排她嫁给Tesfai Ghidei。包办婚姻在其社区中很常见，Meskel与Ghidei于2006年在开罗结婚。Ghidei是美国公民，婚礼后返回美国，Meskel一年后通过I-130程序获得有条件永久居留权后随之前往。此后，双方的说法出现分歧。

根据USCIS的说法，Meskel与Ghidei的婚姻自始至终都是虚假的。USCIS为此结论提供了三项理由，BIA在驳回Meskel与Ghidei的I-751申请时采纳了这些理由。这三项理由也构成BIA驳回Meskel与Zerezghi当前I-130申请的基础。

第一，有书面证据表明Meskel与Ghidei并未共同居住。Meskel提交的记录表明，她来到美国后与其姐妹及姐夫居住在华盛顿州埃德蒙兹（“ 婚姻住所 ”）。然而，Ghidei未提交可证明他也居住于此的记录。相反，Ghidei提交的记录将其与不同地址相关联，例如一份列有邮政信箱的纳税申报表和一份列有埃德蒙兹另外两个地址的租赁申请。1 尽管Meskel提交了一份由她和Ghidei签署的共同租约，但USCIS认定其不可靠，因为其中包含用涂改液修改过的日期。第二，Meskel就她最后一次与Ghidei共同居住的时间提供了不一致的信息。在2009年12月与USCIS的联合访谈中，Meskel与Ghidei告诉访谈人员，他们在过去两年一直共同居住，且当时仍共同居住。随后，在2010年4月的后续访谈中，Meskel——未与Ghidei一同出席——称她与Ghidei自2010年1月起分居。2 然而，一旦USCIS发出拒绝I-751申请的意向通知，Meskel便以一份声明作出回应，承认她在先前的访谈中误导了USCIS；声称Ghidei实际上在夫妻双方2009年12月访谈之前就已离开婚姻住所，且她在

1 该租赁申请在Zerezghi或Meskel的I-130程序期间从未向其提供，它构成夫妻双方程序性正当程序主张的基础。

2 在2010年1月对夫妻婚姻住所的一次实地走访中，USCIS官员发现他们的房间内没有男性物品，尽管Meskel的姐夫（夫妻双方的房东）称Meskel与Ghidei当时共同居住。目前不清楚该实地走访发生在Ghidei据称离开婚姻住所之前还是之后。

10
ZEREZGHI 诉 USCIS

2010年4月之后与他没有任何联系。然而，这两份陈述均与夫妻双方离婚判决书中所载信息不一致，该判决书表明Meskel与Ghidei首次分居是在2010年5月1日。最后，BIA认定Meskel还就她是否有任何亲属居住在美国提供了误导性信息。在2009年12月和2010年4月的访谈中，Meskel告诉调查人员，她在美国没有亲属，她的姐夫仅仅是她的房东。但Meskel的姐夫曾于2010年4月访谈时与她一同出席担任她的翻译，且其家人后来承认，她的姐夫曾帮助安排她与Ghidei的婚姻，甚至前往埃及见证婚礼。鉴于这些不一致之处的分量，USCIS认定Meskel与Ghidei就其婚姻所作的陈述均不能完全采信。因此，USCIS认定二人在美国并未以夫妻身份共同居住，该婚姻具有欺诈性。

USCIS的叙述与Meskel对事件的说法形成鲜明对比。据Meskel称，一段真实的婚姻迅速恶化。据她所述，她与Ghidei共同居住，并为此提交了2008年的联合纳税申报表和一份共同银行账户的作废支票。夫妻双方也同床共枕，Meskel想要孩子。然而，他们在美国共同居住仅几个月后便开始出现问题。Ghidei会一次离开数天甚至数周，回来后也不说去了哪里。他开始对Meskel进行情感虐待，贬低她，经常骂她愚蠢或批评她的外貌。他以不给予认可或关爱作为惩罚，并侮辱Meskel的朋友和家人，将他们赶走。他还以驱逐出境威胁她，

告诉她她不是美国公民，没有任何权利。最终，Ghidei开始实施身体虐待。Meskel称，他会推搡她，不高兴时甚至向她扔东西。当她需要医疗救助时，他也拒绝帮助她。

尽管处境如此，Meskel坚称她在2007年来到美国后一直与Ghidei在一起，并最终于2009年申请解除其永久居留权的有条件身份。Ghidei帮助她提交了申请，据Meskel称，这向她表明他打算维持婚姻，尽管他一直在谈论离婚。USCIS于2009年12月访谈了Meskel与Ghidei，并于2010年1月走访了被列为婚姻住所的房屋以及与Ghidei相关的其他地址。然而，正如BIA后来在其意见中所指出的，USCIS官员在走访期间未在婚姻住所观察到男性物品。Meskel解释说，这是因为Ghidei当月早些时候已前往厄立特里亚进行为期三周的旅行。当Ghidei于2月旅行归来后，他告诉Meskel他对她已不再感兴趣，此后两人仅见过几次面。Ghidei拒绝与Meskel一同参加2010年4月与USCIS的后续访谈，这解释了她为何独自出席该访谈。Meskel还解释说，她向USCIS调查人员所作的许多不一致陈述是在Ghidei的压力下作出的，Ghidei曾让她告诉当局她在美国没有任何亲属。她说她听从Ghidei，是因为自她来到美国以来，他处理了她所有的移民文书，而且她希望婚姻能够维系。然而，鉴于虐待行为，Meskel与Ghidei于2010年5月正式分居，并于2012年8月1日正式离婚（尽管

法院将判决书溯及既往至2011年6月1日）。

然而，USCIS最终不相信Meskel对事件的说法，驳回了她解除有条件永久居留权的申请。由于Meskel的两年有条件永久居留权已到期，她不再拥有任何合法身份，国土安全部对她启动了驱逐程序。国土安全部最初指控Meskel实施婚姻欺诈，但后来撤回了该指控。一名移民法官下令将Meskel驱逐至厄立特里亚，但批准了她暂缓驱逐的请求。

Meskel与Zerezghi在她与Ghidei的离婚最终确定后不久开始约会，并于2013年5月24日结婚。Zerezghi随后提交了I-130申请，以便Meskel能够重新申请永久居留权。USCIS认定Meskel的第一次婚姻是虚假的，并驳回了该申请。3

Meskel与Zerezghi向BIA提出上诉，BIA维持了USCIS对I-130申请的驳回，认定存在“ Meskel第一次婚姻中欺诈 ”的实质且具证明力的证据。Meskel与Zerezghi随后向地区法院提起诉讼，依据《行政程序法》寻求对BIA决定的审查。地区法院批准了政府的简易判决，认定BIA适用了正确的证明标准，

3 USCIS还认定Meskel与Zerezghi未能证明他们当前的婚姻是真实的。BIA和地区法院拒绝处理该问题，因此它超出我们的审查范围。Andia v. Ashcroft, 359 F.3d 1181, 1184 (9th Cir. 2004)（“ 在审查BIA的决定时，我们仅考虑该机构所依据的理由。 ”）。

认定该机构之前的程序符合正当程序，且有实质证据支持其婚姻欺诈的认定。Meskel与Zerezghi及时对地区法院的命令提出上诉。

III. 讨论

A. 审查标准

我们审查BIA施加婚姻欺诈处罚的决定，适用《行政程序法》。如果BIA的决定“ 任意、反复无常、滥用自由裁量权或在其他方面不符合法律 ”，我们必须撤销该决定。5 U.S.C. § 706(2)(A)。我们de novo审查BIA在裁决I-130申请时是否违反程序性正当程序（从而“ 不符合法律 ”）。见Ching v. Mayorkas, 725 F.3d 1149, 1155 – 59 (9th Cir. 2013)。

B. 正当程序框架

Zerezghi和Meskel主张，政府在认定Meskel的先前婚姻系欺诈时违反了程序性正当程序。第一，他们主张，USCIS使用Meskel第一任丈夫的公寓租赁申请来支持其认定，却未先向其披露，此举违宪。第二，他们主张，BIA在认定婚姻欺诈时适用了过低的证明标准，且发回重审时，该机关必须适用更高的证明标准。

《第五修正案》的正当程序条款要求：“ 任何人不得……未经正当法律程序而被剥夺生命、自由或财产。 ”U.S. Const. amend. V. 在确定一个人的权利根据该条款是否受到侵犯时，“ 标准分析

……分两步进行：我们首先询问是否存在一个人被剥夺的自由或财产利益，如果存在，我们再询问[政府]所遵循的程序在宪法上是否充分。 ” Swarthout v. Cooke, 562 U.S. 216, 219 (2011)。

Meskel和Zerezghi的主张要获得成功，其 “ 门槛要求 ” 是他们拥有 “ 受宪法保护的自由或财产利益 ” 。Wedges/Ledges of California, Inc. v. City of Phoenix, Ariz., 24 F.3d 56, 62 (9th Cir. 1994)。我们曾认定，公民申请人对于I-130申请的批准享有受宪法保护的利益。Ching, 725 F.3d at 1156。这是因为I-130申请的批准并非自由裁量性质。根据法规，国土安全部部长 “ 如果其认定申请中陈述的事实属实，且申请所代表的非公民是直系亲属……则必须批准该申请[。] ” Id. at 1155（引用8 U.S.C. § 1154(b)（着重号为原文所加））。 “ ‘ 要求将法律适用于事实认定 ’ 的认定 ” 并非自由裁量性质，这意味着如果申请中陈述的事实属实且受益人是直系亲属，USCIS必须批准I-130申请。Ibid.（引用Hernandez v. Ashcroft, 345 F.3d 824, 833 – 34 (9th Cir. 2003)）。因此，这一行政框架创设了一种 “ 合法享有的权利主张 ” ，其 “ 以界定资格的法规为基础 ” ，而非仅仅是对申请获批的 “ 单方面期望 ” 。Bd. of Regents of State Colleges v. Roth, 408 U.S. 564, 577 (1972)。正如我们在Ching中所解释的， “ 只要申请人和配偶受益人符合资格所需的法定和监管要求 ” ，则 “ [非公民配偶的直系亲属身份是公民申请人有权享有的权利[。] ” Ching, 725 F.3d at 1156（着重号为原文所加）。

政府主张，移民申请的批准是一种特权，且由于其已认定Meskel在先前场合实施了婚姻欺诈，Zerezghi在为其提交的I-130申请中依法不具备成功资格。然而，我们在Ching中明确驳回了这一论点，指出它“ 混淆了是否存在受保护的福利利益的问题与该福利的资格问题。 ” Ibid. 由于Ching确立了I-130申请的批准是一项非自由裁量的法定权利，Zerezghi在确保政府关于不合格的认定得到适当作出方面“ 有权获得正当程序的保护 ”。Ibid.

个人必然有权获得适当程序以质疑政府关于不合格的认定，因为“ [v]irtually没有任何政府福利是在不要求满足某些条件的情况下向个人提供的。 ” Ibid. 例如，在Goldberg v. Kelly中，最高法院认定，福利领取人对其福利的持续领取享有利益，即使政府认定他们已依法不再具备领取资格。397 U.S. 254, 262 – 63 (1970)。由于“ 福利[是]合格领取人的法定权利事项 ”，领取人有权获得正当程序的保护（以剥夺前听证的形式）以质疑政府关于不合格的认定。Id. at 262；另见Roth, 408 U.S. at 577（认定Goldberg案原告“ 尚未证明他们事实上处于法定资格范围内 ”，但法院仍“ 认定他们有权获得听证，在听证中他们可以尝试证明这一点 ”）。总之，由于Zerezghi对于其I-130申请的批准享有受宪法保护的利益，我们需要决定的主要问题

是政府在未批准该申请时所遵循的程序在宪法上是否充分。

C. 使用未披露的证据

1. 背景

当Meskel首次申请I-751申请（在其与Ghidei婚姻期间）以解除其永久居民身份的条件时，USCIS部分基于Ghidei于2008年提交的一份公寓租赁申请驳回了她的申请。该申请要求Ghidei列出其过去的地址，而他列出的两个地址均不是Meskel在其移民文书上填写的婚姻住所。然而，USCIS从未向Meskel提供该租赁申请。当Zerezghi后来申请夫妻二人的I-130申请时，USCIS显然再次依赖该申请作为认定Meskel第一次婚姻系虚假婚姻的依据。然而，该机关从未告知Meskel和Zerezghi，其在认定存在婚姻欺诈的“ 实质性和证明性证据 ”时使用了该申请。USCIS的拒绝意向通知的相关部分写道：

[A]尽管[Meskel]声称其[第一次]婚姻是善意的，且她和Ghidei先生在分居前确实一起住在她的姐姐家，但USCIS的记录不支持这一认定，因为Ghidei先生与所主张的地址没有关联……相反，记录表明Ghidei先生在相关时间段内与其姐姐住在另一地点。

USCIS对这些“ 记录 ”的来源或内容只字未提，并且拒绝了Zerezghi和Meskel关于

副本或更多回应时间的请求。4 它只是驳回了I-130申请。事实上，Meskel和Zerezghi直到BIA维持USCIS驳回I-130申请的裁定意见中，才得知这些“ 记录 ”指的是Ghidei的租赁申请，而此时他们回应的任何机会早已过去。见Matter of Soriano, 19 I. & N. Dec. 764, 766 (BIA 1988)。即使在那时，政府直到在本当前程序中向地区法院提交行政记录时，才实际出示该申请的副本。

2. 程序性正当程序分析

Meskel和Zerezghi主张，政府使用未披露的记录（如租赁申请）作出婚姻欺诈认定，此举违宪。我们同意。

由于Zerezghi对于I-130申请的批准享有受宪法保护的利益，“ 我们必须继而确定是否应有额外的程序。 ”Ching, 725 F.3d at 1157。三项因素指导该分析：

第一，官方行为将影响的私人利益；第二，通过所使用程序错误剥夺该利益的风险，以及额外或替代程序保障的可能价值（如有）；最后，政府的利益，包括所涉职能以及额外或

4 正式拒绝信中包含了关于这些“ 记录 ”的稍多信息，形式是含糊提及“ Ghidei先生先前关联地址的经理的证词 ”。但它仍未提及租赁申请、未指明经理姓名、未以任何方式描述其“ 证词 ”，也未指明“ 先前关联地址 ”。

替代程序要求将带来的财政和行政负担。

Mathews v. Eldridge, 424 U.S. 319, 335 (1976)。这三项因素均有利于Meskel和Zerezghi。

Ching认定，第一项Mathews因素——政府行为所影响的私人利益——有利于提交I-130申请的夫妻，理由有三。第一，认定存在过往婚姻欺诈通常意味着非公民配偶“面临即将被驱逐出美国，无疑给她本人及其丈夫造成巨大困难。”Ching, 725 F.3d at 1157。第二，“结婚和享受婚姻的权利无疑是受正当程序条款保护的自由利益。”Ibid.（引用Meyer v. Nebraska, 262 U.S. 390, 399 (1923)）。第三，“与直系亲属共同生活且不被分离的权利是‘在个人利益中位居前列的权利’，未经程序性正当程序不得剥夺。”Ching, 725 F.3d at 1157（引用Landon v. Plasencia, 459 U.S. 21, 34 – 35 (1982)）。三项理由在本案中同等适用，因此第一项Mathews因素有利于Meskel和Zerezghi。

第三项Mathews因素——“政府的利益，包括所涉职能以及额外或替代程序要求将带来的财政和行政负担”——同样有利于该夫妻。Mathews, 424 U.S. at 335。政府在移民执法方面的一般利益无疑是重大的。但此处的问题不是政府在移民执法中的利益，而是其不披露作为决定依据的信息的利益。至于该

利益，政府并未主张该租赁申请属于机密，也未主张其披露哪怕会带来最低限度的费用。事实上，政府的书面陈述并未质疑其扣留该文件的利益会相当低。因此，这一因素也有利于这对夫妇。

本案中争议最大的 Mathews 因素是该案中的第二个因素——“ 错误剥夺[受宪法保护的]利益的风险 ” 以及 “ 额外或替代性程序保障的可能价值（如有） ” 。同上。Meskel 和 Zerezghi 主张，USCIS 在其决策过程中不披露该租赁申请违反了正当程序，且该机构本应在作出决定之前与他们共享其据以认定婚姻欺诈的所有文件。这对夫妇坚持认为，如果他们当时知道该租赁申请，他们本会调查所列地址、询问楼宇管理人员，并使用其他方法证明 Ghidei 实际上并未居住在婚姻住所之外，而只是偶尔出现在其他地址或光顾其他地址。

我们在 ASSE Int ’ l, Inc. 诉 Kerry, 803 F.3d 1059（第9巡回，2015）中对一个非常相似的论点表示赞同。该案涉及国务院的一项允许外国公民以文化和教育交流目的访问美国的项目。ASSE 是一家寻找合格访问者、为其担保签证并将其安置到第三方接待组织的机构。同上，第1064 – 65页。根据该项目规则，国务院可以因第三方接待方实施的任何不当行为而制裁 ASSE。同上，第1065页。该项目的一名参与者向国务院投诉其接待方的条件，并且在调查之后，国务院 “ 向 ASSE 提供了一份书面制裁意向通知 ” 。同上，第1067页。该通知列明了接待组织和投诉的项目参与者，并概述称该参与者报告 “ 遭受了近30起单独的骚扰事件、关于其移民身份的威胁，以及如果她不就[接待方]强加的工作条件保持沉默便对其家人进行威胁 ” 。同上，第1077页。然而，国务院从未提供其与该参与者面谈的记录或任何笔记。同上。

组织，并且在调查之后，国务院“ 向 ASSE 提供了一份书面制裁意向通知 ”。同上，第1067页。该通知列明了接待组织和投诉的项目参与者，并概述称该参与者报告“ 遭受了近30起单独的骚扰事件、关于其移民身份的威胁，以及如果她不就[接待方]强加的工作条件保持沉默便对其家人进行威胁 ”。同上，第1077页。然而，国务院从未提供其与该参与者面谈的记录或任何笔记。同上。

我们认定，国务院未向 ASSE 提供与该参与者投诉相关的“ 完整面谈笔记 ”，违反了程序性正当程序，因为扣留此类文件使 ASSE 无法拥有“ 对骚扰细节进行反驳的机会 ”。同上。我们的理由是，“ 如果国务院向 ASSE 提供了关于[这些]指控的更多细节 ”，那么 ASSE“ 或许能够提出反驳这些指控的证据 ”，并且该证据可能“ 影响国务院关于制裁严重程度的决定，甚至影响是否施加任何制裁 ”。同上。

Meskel 和 Zerezghi 的主张与 ASSE 的主张相似。这对夫妇主张，如果向他们提供了该租赁申请，他们本能够反驳（或至少尝试反驳）关于 Meskel 的第一任丈夫居住在申请所列地址而非与她同住的指控。重要的是，国务院在 ASSE 中发布的摘要比 USCIS 向 Meskel 和 Zerezghi 发布的摘要具体得多，但它在宪法上仍然存在缺陷。国务院的摘要提供了关于投诉人身份、所涉当事方以及指控一般内容的细节。

相比之下，在本案中，USCIS 的拒绝意向通知未提供任何关键细节，甚至未列出 USCIS 所持有的具体文件，而只是含糊提及某些“ 记录 ”。如果 ASSE 中的通知违反了正当程序，那么本案中含糊得多的通知也同样如此，尤其是考虑到严厉的婚姻欺诈处罚。

Kaur 诉 Holder, 561 F.3d 957（第9巡回，2009）强化了这一结论。在 Kaur 案中，BIA 依据国土安全部提交的机密信息驳回了原告的庇护申请。同上，第960页。该部向 Kaur 提供了一份关于机密证据的简短摘要，其中部分内容称“ 可靠机密来源报告称，Kaur 密谋从事外国人走私；试图获取欺诈性文件；并通过密谋为他人提供虚假文件从事移民欺诈。 ”同上（内部引号省略）。我们认定，BIA“ 使用秘密证据而未向 Kaur 提供该证据的适当摘要，从根本上不公平，并侵犯了她的正当程序权利 ”，并指出“ Kaur 无法反驳未被指控的内容 ”。同上，第961、962页。同样，我们的案件中存在相同情况：Zerezghi 和 Meskel 早在2011年收到的是关于该租赁申请的“ 结论性且不透明 ”的陈述，而非“ 适当摘要 ”。同上，第961 – 62页。

政府有三项回应。第一，USCIS 显然曾在2011年告知 Meskel 该租赁申请，当时它在她与 Ghidei 婚姻期间驳回了她解除永久居留权条件身份的申请。USCIS 对该申请的驳回日期为2011年12月10日——大约在 Zerezghi 在本案中提交 I-130 申请的四年前——其中称

22
ZEREZGHI 诉 USCIS

“ 官员们走访了 Alderwood Heights 公寓综合楼的管理办公室 ”，并且 “ 该公寓综合楼经理向 USCIS 提供了 ” Ghidei 租赁申请的副本。该驳回决定随后列出了2008年租赁申请中提供的先前地址。因此，据政府称，Meskel 和 Zerezghi 实质上已获得关于2008年租赁申请的通知，只是选择不采取行动。

然而，政府的主张曲解了 Meskel 和 Zerezghi 的论点。即使这对夫妇——实际上只有 Meskel，因为 Zerezghi 并非较早程序的当事方——能够接触到埋藏在多年前已结束的另一程序档案中的关于该租赁申请的简短描述，他们仍然从未接触过实际文件。这对夫妇也无从知道 USCIS 在先前程序中概述的该申请也是该机构在当前程序中所依赖的内容，因为 USCIS 仅指出其有 “ 记录表明 Ghidei 先生在相关时间段内居住……在另一地点 ”。它从未具体说明这些 “ 记录 ” 是什么，也未将该陈述具体联系到某份特定的租赁申请，而该申请尽管在先前程序中被提及，却从未提供给这对夫妇。简言之，USCIS 的陈述未能让这对夫妇知道应调查什么或应反驳什么。“ 程序性正当程序要求，机构对其启动程序的当事方应被允许反驳机构提供的证据，如果该证据具有相关性。 ” Carnation Co. 诉劳工部长, 641 F.2d 801, 803（第9巡回，1981）。

接下来，政府主张，拒绝意向通知使这对夫妇注意到该机构的结论，即 Ghidei 在

Meskel 第一次婚姻期间并未居住在婚姻住所。但这一论点与 Kaur 和 ASSE 相矛盾，因为在这两案中，政府发布的文件只是概述调查结果，而未披露 underlying 文件本身。在 Kaur 中，USCIS 发布的摘要使庇护申请人注意到所指控的走私和欺诈，而在 ASSE 中，国务院文件使该公司注意到对其接待组织不当行为的指控，但在这两案中，政府机构均未披露关于该情况的具体、可反驳的细节，也未出示 underlying 文件。我们认定，两案中提供的通知在宪法上均不充分。机构不能仅通过通知其打算达成的结论来满足正当程序。在我们的案件中，拒绝意向通知“ 充其量是结论性且不透明的 ”。Kaur, 561 F.3d 第961页。由于 Meskel 和 Zerezghi 直到行政记录提交至地区法院后才接触到该租赁申请，他们“ 没有 meaningful 机会反驳 ”BIA 的指控，因此该机构“ 未向他们提供充分的程序保护 ”。ASSE, 803 F.3d 第1079页。

最后，政府主张，该租赁申请并非 Meskel 和 Ghidei 在婚姻期间居住在不同地址的唯一证据。但关于此问题的证据是混杂的。与其他婚姻欺诈案件不同，没有直接证据表明 Meskel 和 Ghidei 的婚姻是虚假的。见 Singh, 27 I. & N. Dec. 第610页；Kahy, 19 I. & N. Dec. 第805页；比较 Simko 诉 B.I.A., 156 F. Supp. 3d 300, 312（D. Conn. 2015）（指出在“ 没有直接证据表明 Simko 的婚姻……是欺诈性的 ”的情况下，认定存在“ 实质性且具证明力的证据 ”证明婚姻欺诈是任意且反复无常的）。相反，众多声明人宣誓称，尽管 Ghidei 经常长时间离开，

24
ZEREZGHI 诉 USCIS

他和 Meskel 作为夫妻共同生活。Meskel 还提交了共同租金收据和共同租赁协议。诚然，Meskel 在移民过程中作出了不一致的陈述，但她解释称这些陈述是在 Ghidei 的指示下并遵从他希望监督该过程的意愿作出的。在记录其余部分模棱两可的情况下，该租赁申请是证明 Meskel 与其第一任丈夫分居的最有力证据。因此，给予 Meskel 和 Zerezghi 反驳该证据的机会至关重要。

所有三个Mathews因素都支持Zerezghi和Meskel。我们认定，BIA在基于Meskel曾实施婚姻欺诈而否决I-130申请之前未向这对夫妇披露租赁申请，违反了正当程序。鉴于婚姻欺诈认定的严厉后果，Zerezghi和Meskel至少有权获得USCIS和BIA在作出其认定时所依赖的完整行政记录，包括在机构作出决定之前未提供给这对夫妇的任何及所有文件。事实上，正当程序的一项“ 不可动摇 ”原则是，“ 当政府行为严重损害个人，且该行为的合理性取决于事实认定时，用于证明政府案件的证据必须向个人披露，以便其有机会证明该证据不实。 ”Greene v. McElroy, 360 U.S. 474, 496 (1959)；另见Am.-Arab Anti-Discrimination Comm. v. Reno, 70 F.3d 1045, 1070 (9th Cir. 1995)（认定“ 在裁决中使用未披露的信息应推定为违宪 ”）。由于Meskel和Zerezghi仅收到对未指明“ 记录 ”的模糊提及，他们在USCIS作出认定之前没有对公寓租赁申请作出回应的有意义机会。这违反了程序性正当程序。

D. 认定婚姻欺诈所需的证明标准

Meskel和Zerezghi还主张，BIA在维持USCIS的婚姻欺诈认定时适用的证明标准过低，并且在发回重审时，机构必须适用更严格的标准。我们同意。

根据USCIS的一项法规，如果有“ 实质性且具有证明力的证据 ”表明非公民“ 曾试图或共谋为规避移民法而缔结婚姻 ”，机构可以否决任何移民申请。8 C.F.R. § 204.2(a)(1)(ii)。政府承认其承担初始举证责任。如果其提出婚姻欺诈的实质性且具有证明力的证据，举证责任转移至申请人以反驳该指控。Kahy, 19 I. & N. Dec. at 806 – 07。在政府看来，“ 实质性且具有证明力的证据 ”的要求远低于优势证据。在其书面陈述和口头辩论中，政府主张该标准等同于法院对机构事实认定进行“ 实质性证据 ”的尊重性审查，只是在本案中，它适用于婚姻欺诈的初始认定。5 政府坚持认为这

5 为支持其立场，政府引用了若干地区法院意见，这些意见似乎将“ 实质性且具证明力的证据 ”标准与“ 实质性证据 ”标准互换使用。见 Yu An v. Napolitano, 15 F. Supp. 3d 976, 981 (N.D. Cal. 2014)；Zemeka v. Holder, 989 F. Supp. 2d 122, 130 – 31 (D.D.C. 2013)。然而，这些案件所涉及的情形中，婚姻欺诈的证据如此压倒性，以至于无需对证明标准作出精确表述。例如，在 Yu An 案中，申请人签署了一份宣誓书，承认其与受益人的婚姻是虚假的，且其从未与所谓的妻子有过关系。Yu An, 15 F. Supp. 3d at 979。在 Zemeka 案中，USCIS 在认定后拒绝了 I-130 申请

26
ZEREZGHI 诉 USCIS

授权USCIS只要有婚姻欺诈的证据就可以否决任何移民申请，即使婚姻更可能是真实的。这是不正确的。

尽管USCIS法规中的“ 实质性且具有证明力的证据 ”措辞似乎类似于法院对正式机构裁决进行“ 实质性证据 ”审查的方式，但两者并不相同。一个是审查标准，另一个是证明标准。6 关于这两种标准的进一步背景使这一点变得清晰。

“‘ 实质性证据 ’一词是一个‘ 术语 ’，在整个行政法中用于描述法院应如何审查机构的事实认定。”Biestek v. Berryhill, 139 S. Ct. 1148, 1154 (2019)（引用T-Mobile South, LLC v. Roswell, 135 S. Ct. 808, 815 (2015)）（着重号为原文所加）。它是一个

受益人此前曾与一名美国女子结婚，而该女子在与受益人结婚的同一个月又与另一名不同的非公民结婚。Zemeka, 989 F. Supp. 2d at 131。该女子为两名非公民提交了移民申请，但随后未出席任何后续听证，也未回应机构的拒绝意向通知。同上。这些案件中的事实表明，即使正确的证明标准是优势证据，政府也会满足该标准。因此，明确阐述实质性且具有证明力的证据标准的必要性较低。然而，我们案件中的事实呈现出更为接近的判断。

6 正如最高法院所指出的，初始举证责任与审查标准之间的区别在刑法中体现得最为清楚，在刑法中，有罪认定必须达到排除合理怀疑的程度，但上诉法院仅审查该判决是否有充分证据支持。见Woodby v. INS, 385 U.S. 276, 282 (1966)。在此，移民法官或BIA必须认定婚姻欺诈达到“ 实质性且具有证明力的证据 ”标准，但在审查时，上诉法院必须审查是否有“ 实质性证据 ”支持该认定。

极为宽松的标准，要求法院仅考虑行政记录是否“ 包含‘ 充分证据 ’以支持机构的事实认定 ”。同上（引用Consolidated Edison Co. v. NLRB, 305 U.S. 197, 229 (1938)）。它要求“ 不仅仅是些许 ”证据，但只要存在“ 一个理性的人可能接受为足以支持结论的相关证据 ”，法院就会维持该认定。同上（引用省略）。“ ‘ 实质性 ’在其他语境中无论含义如何，这种证据充分性的门槛并不高。 ”同上。在移民语境中，实质性证据标准意味着审查法院“ 必须在存在理性的人可能接受为足以支持BIA命令的相关证据时维持该命令，即使根据该证据可能得出相反结果。 ”Oropeza-Wong v. Gonzales, 406 F.3d 1135, 1147 (9th Cir. 2005)（着重号为原文所加）。

相比之下，实质性且具有证明力的证据标准是证明标准，而非审查标准。尽管该措辞从未被纳入任何移民法规，但它在规定移民申请资格的机构法规中被表述为认定婚姻欺诈的证据标准。7 见8 C.F.R. § 204.1(a)(1)(ii)。该措辞首次出现在1978年BIA的一份意见中，该意见认定，基于婚姻欺诈认定而否决移民申请“ 必须基于实质性且具有证明力的证据 ”。Matter of Agdinaoay, 16 I. & N. Dec. 545, 546 (BIA 1978)。该意见未详细说明何种证明水平——或何种类型的证据（直接或间接）——能满足该标准，仅说明

7 该措辞于1992年首次被纳入管辖《移民与国籍法》第204条的法规中，即在BIA裁决Matter of Tawfik, 20 I. & N. Dec. 166 (BIA 1990)两年之后。

“ 基于明确、令人信服且毫不含糊的证据的事实认定 ” 即可满足。Id. at 547；另见Kahy, 19 I. & N. Dec. at 805（认定 “ 明确且令人信服 ” 的证据足以维持婚姻欺诈认定）。

该标准在Matter of Tawfik中再次被援引，该案认定仅仅 “ 对婚姻欺诈的合理推断并不达到实质性且具有证明力的证据水平[。] ” 20 I. & N. Dec. at 168。在Tawfik案中，表明婚姻欺诈的唯一证据是受益人在与其第一任公民妻子结婚一年多后离婚。Id. at 169。尽管存在一份离婚判决书，其中声明这对夫妇已婚并曾共同生活，但事实认定者显然在否决申请时依赖于对不在记录中的事实的推断。Id. at 170。在上诉中，BIA认定仅凭这一推断不足以确立欺诈的 “ 实质性且具有证明力 ” 证据，因此撤销了该认定。Id. at 167。

在我们案件的口头辩论之后，BIA最近在Matter of Singh中再次处理了该标准，该案认定 “ 要成为 ‘ 实质性且具有证明力的 ’ ，证据必须确立婚姻欺诈更可能是真实的。 ” 27 I. & N. Dec. 598, 607 (BIA 2019)。重要的是，BIA解释说 “ 实质性且具有证明力的证据 ” 是一种 “ 证明标准 ” ，其 “ 指的是有资格、可信且客观的证据的质量和数量 ” 。Id. at 606。 “ 任何特定案件中的证据是否足够实质性和具有证明力以支持婚姻欺诈认定，将取决于每个案件的事实情况。 ” Id. at 607。

在Singh案中——该案的情形是受益人为申请人的父亲，且其在提交申请时

移民福利，与申请人的外祖母结婚——BIA认定，基于多种因素，存在婚姻欺诈的“ 实质性且具证明力的证据 ”。例如，在婚姻住所对受益人妻子的面谈中，妻子“ 承认她是为了帮女儿——即申请人的母亲——的忙才与受益人结婚，‘ 以便让[受益人]留在美国 ’ ”。同上，第600页。BIA认为，“ 当事人承认婚姻具有欺诈性的宣誓陈述……是欺诈的‘ 实质性且具证明力的 ’ 直接证据。 ”同上，第607页。但这并非支持其认定的唯一证据。USCIS官员在走访期间的观察还表明，受益人与妻子的女儿而非妻子睡在主卧室。同上，第610页。BIA认为，这些事实合在一起构成婚姻欺诈的实质性且具证明力的证据。

这些BIA意见所提供的解释清楚表明，实质性且具证明力的证据标准是一项证明标准，其至少与优势证据标准一样高。我们认为没有理由偏离这一结论。尽管婚姻欺诈的认定并不像例如民事收容（见Jones诉United States，463 U.S. 354, 361 (1983)）、丧失父母权利（见Troxel诉Granville，530 U.S. 57, 67 (2000)）或驱逐令（见Padilla诉Kentucky，559 U.S. 356, 365 (2010)）那样涉及如此根本的权利，但它仍是一项严厉的惩罚，限制了非公民获得未来移民福利的能力，并使其面临被驱逐的风险。在发回重审时，BIA可以重新审查其条例用语的可允许解释。我们仅认定，鉴于婚姻欺诈认定的严重性以及认定可能出错的风险，

宪法要求至少达到优势证据标准才能施加这一制裁。

IV. 结论

我们撤销地区法院的命令，并将案件发回BIA，按照本意见进行进一步程序。