引用为 23 I&N Dec. 976 (BIA 2006)
临时决定 #3538

关于 Sean O ’ CEALLEAGH，被申请人

案卷 A77 288 177 - San Pedro

2006年8月30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) 为使某项罪行符合《移民与国籍法》第212(a)(2)(A)(i)(I)条、8 U.S.C. § 1182(a)(2)(A)(i)(I) (2000) 规定的不可入境理由中基于外国人因涉及道德败坏罪行被定罪的 “ 纯粹政治性罪行 ” 例外，该罪行必须完全或彻底是 “ 政治性 ” 的。

(2) 被申请人不可入境，因为他适当承认其罪行在实质上不被视为 “ 纯粹政治性 ”，并且有大量证据表明该罪行并非捏造或构陷，因此从程序角度看不符合 “ 纯粹政治性罪行 ” 的条件，因为他在北爱尔兰因协助和教唆谋杀两名英国下士而被定罪的周围情况反映出起诉真正违法者的真诚努力。

被申请人代表：James M. Byrne 律师，加利福尼亚州旧金山

国土安全部代表：Richard G. Vinet，助理首席法律顾问

审理：委员会小组：OSUNA，代理副主席；FILPPU 和 PAULEY，委员会成员。

PAULEY，委员会成员：

在2004年4月23日的决定中，一名移民法官认定被申请人并非因涉及道德败坏罪行（ “ CIMT ” ）被定罪而根据《移民与国籍法》第212(a)(2)(A)(i)(I)条、8 U.S.C. § 1182(a)(2)(A)(i)(I) (2000) 不可入境，并允许其作为回美的合法永久居民入境美国。移民法官基于其认定被申请人的定罪属于 “ 纯粹政治性罪行 ” 因而明确属于该法第212(a)(2)(A)(i)(I)条例外，裁定被申请人不可入境不成立。国土安全部（ “ DHS ” ）对该决定提出上诉。上诉将获支持，案件将发回重审。

976

引用为 23 I&N Dec. 976 (BIA 2006)
临时决定 #3538

I. 事实与程序历史

被申请人，英国本土人、爱尔兰公民，于1990年在北爱尔兰因协助和教唆1988年谋杀两名英国下士、造成严重身体伤害和非法监禁而被定罪。1 该定罪由为审理北爱尔兰政治类犯罪而设立的法院（Diplock法院，无陪审团审理）作出，源于1988年3月19日两名英国下士在北爱尔兰贝尔法斯特被杀的事件。该事件发生在另一名谋杀受害者的葬礼期间，该受害者本人是在爱尔兰共和军（“ IRA ”）葬礼上被一名效忠派枪手杀害的。

根据初审法院的书面判决，2 一辆由英国下士驾驶的汽车在多名纠察试图挥手示意司机停下后接近了葬礼队伍。司机随后试图通过驶上路边人行道超越队伍。当被队伍和人群阻挡时，车辆试图转入一条辅路逃跑，但随后以相当快的速度倒车。此时汽车已引起人群中的一些人注意，几辆车堵住了其出口。一群年轻人袭击了汽车，打破车窗后将车内人员拉出。当人群看到车内人员携带武器时曾短暂停歇，但人群很快恢复攻击。每名士兵被打击他的人包围，被拖进附近的公园，大部分衣服被剥去，并进一步受到殴打。在遭到野蛮殴打后，下士们被强行塞进一辆出租车，驶至一个区域后被强迫下车。经过最后挣扎，一名枪手射杀了每名军官后逃离。

在超过10个月后接受询问时，被申请人（未被证明是IRA成员）告诉警方，尽管他出席了葬礼并看到了对汽车的初步袭击，但他没有参与。然而，初审法院认定证据显示被申请人“ 在暴徒破车而入、拖出士兵并殴打他们时靠近汽车 ”。法院还认定被申请人此后“ 是袭击的积极参与者 ”，属于暴力将其中一名士兵带至公园的人群之一，“ 至少扮演了

1 国土安全部仅将协助和教唆罪行作为涉及道德败坏罪行的不可入境理由提出指控。
2 我们对1988年3月19日事件的叙述取自刑事法院的书面判决，该判决由移民法官纳入记录。由于该文件是公开可得的来源，我们认定我们对其内容的讨论不会与移民法官2004年4月22日的保护令相冲突。见 8 C.F.R. § 1003.46 (2006)。

977

引用为 23 I&N Dec. 976 (BIA 2006)
临时决定 #3538

在监禁和殴打 ” 英国士兵中的 “ 辅助角色 ”，“ 似乎参与搬运 ” 其中一人，并且 “ 在出租车载着士兵及其抓捕者离开时在场 ”。被申请人未被指控在最后的出租车行程中陪同那些注定死亡的军官或参与实际谋杀。他基于 “ 共同目的 ” 理论被定罪，其律师未能对此提出质疑。

因在该事件中的角色，当时19岁的被申请人被判处终身监禁。被申请人对定罪提出上诉，但其上诉于1991年7月5日被驳回。被申请人在一所指定为政治犯的监狱服刑超过8年，后根据1998年4月10日的《耶稣受难日协议》获释。《耶稣受难日协议》是在英国政府与IRA达成协议之后达成的，根据该协议，英国政府同意在IRA宣布停火后提前释放某些囚犯。

2001年，被申请人在提交披露其涉及道德败坏罪行定罪的调整身份申请后，获得了美国的合法永久居民身份。2004年2月25日，被申请人作为回美居民外国人申请入境美国。国土安全部将被申请人置于遣返程序中，指控其根据该法第212(a)(2)(A)(i)(I)条不可入境。该条规定 “ 任何外国人因……涉及道德败坏的罪行（纯粹政治性罪行除外）被定罪，或承认已实施，或承认实施构成该罪行基本要素的行为 ” 不可入境。移民法官认定被申请人的定罪属于 “ 纯粹政治性罪行 ”，是基于其裁定他作为政治犯被起诉、监禁并最终释放。国土安全部在上诉中对该认定提出质疑。

II. 法律框架

这是一个首次印象的案件，因为我们没有任何已公布的裁决考虑过该法第212(a)(2)(A)(i)(I)条中 “ 纯粹政治性罪行 ” 一词的含义。3 在处理本案中相对狭窄的问题之前，我们将首先简要介绍背景，包括

3

我们也没有在该法中出现该词的其他语境中定义该术语：该法第101(a)(43)(F)条，8 U.S.C. § 1101(a)(43)(F) (2000)（将某些暴力犯罪描述为加重重罪）。一个有些类似的术语，“ 严重非政治性犯罪 ”，尽管表述相反且缺少副词 “ 纯粹 ”，作为庇护和暂缓遣返的不合格理由。见该法第208(b)(2)(A)(iii)、241(b)(3)(B)(iii)条，8 U.S.C. § § 1158(b)(2)(A)(iii)、1231(b)(3)(B)(iii) (2000)；另见 McMullen v. INS, 788 F.2d 591 (9th Cir. 1986)，因其他理由被推翻，Barapind v. Enomoto, 400 F.3d 744 (9th Cir. 2000)。

978

引用为 23 I&N Dec. 976 (BIA 2006)
临时决定 #3538

探讨“ 纯粹政治性罪行 ”条款的立法背景和明显起源、存在的“ 政治性罪行 ”类型，以及我们用来确定被申请人罪行是否符合“ 纯粹政治性罪行 ”的标准。

A. 条款的起源

当前的“ 纯粹政治性罪行 ”条款首次出现在1952年《移民与国籍法》第212(a)(9)条，Pub. L. No. 82-414, 66 Stat. 163, 182。它似乎是1917年2月5日《移民法》第3条第二但书所制定的几乎相同语言的继承者，39 Stat. 874（涉及“ 纯粹政治性罪行 ”）。该语言被1952年法案废除，前移民和归化局中央办公室在 Matter of K-, 4 I&N Dec. 108 (C.O. 1950) 中考虑过该语言。然而，尽管该语言似乎在1941年生效，我们在 Matter of B-, 1 I&N Dec. 47 (BIA, A.G. 1941) 的裁决中并未提及它。在该案中，我们裁定，不考虑“ 纯粹政治性罪行 ”的例外，1917年法案第3条授权排除被认定犯有涉及道德败坏罪行的外国人，不适用于一名在纳粹政权下因捏造的欺诈指控被定罪的德国犹太人，因为“ 定罪主要出于政治考虑，即：被告是犹太人。 ”4 Id. at 50。

4

在1952年《移民与国籍法》通过时，众议院代表管理人员表示：

为了消除任何担忧，即根据法案条款，某些宗教、种族或政治受迫害者会被任意排除在进入美国之外或被驱逐出美国，会议代表们希望作出几点澄清说明。关于法案中规定排除被判定犯有两项或以上罪行（纯粹政治性罪行除外）的外国人的条款，会议代表们认为，那些明显基于捏造指控或基于对种族、宗教或政治少数群体的压制性措施而作出的定罪，应被视为具有纯粹政治性质，不应导致该外国人被排除。

Conf. Rep. No. 82-2096 (1952), reprinted in 1952 U.S.C.C.A.N. 1753, 1754, 1952 WL 3083。我们认为该陈述很可能反映了对Matter of B-案（见上文）和Matter of K-案（见上文）的认识，并明确保证政治迫害的对象应被纳入受保护类别。

979

引用为 23 I&N Dec. 976 (BIA 2006)
临时决定 #3538

B. 政治罪行

似乎基本上已识别出三种类型的“ 政治 ”犯罪，主要是在引渡背景下。一种类型——被申请人实质上主张适用于其定罪——涉及毫无根据、捏造或虚构的指控。各方之间没有争议的是，虚构或捏造的指控可以是“ 纯粹政治

5
罪行 ”，正如我们在Matter of B-案（见上文）中所裁定的那样。第二种类型的“ 政治 ”罪行——本案不涉及——由针对国家的行为构成，如叛国、煽动叛乱或间谍活动，不包含普通犯罪的任何要素。第三种“ 政治 ”犯罪——同样不是本案争议点，在引渡法下被称为“ 相对 ”政治罪行——是指谋杀、袭击或盗窃等普通犯罪与政治行为联系如此紧密，以至于该罪行被视为“ 政治性 ”。见31A Am. Jur. 2d Extradition § 44 (2002)；另见Quinn v. Robinson, 783 F.2d 776, 793-94 (9th Cir. 1986)。我们没有机会探讨引渡原则对我们必须适用的“ 纯粹政治罪行 ”措辞的可移植性程度，只需指出引渡与驱逐或排除程序所服务的目的是非常不同的。6

5

国务院条例也支持这一解释：“ ‘ 纯粹政治罪行 ’一词，如该法INA 212(a)(2)(A)(i)(I)中所使用，包括导致明显基于捏造指控或基于对种族、宗教或政治少数群体的压制性措施的定罪的罪行。 ”22 C.F.R. § 40.21(a)(6) (2006)。我们的解读得到国务院《外交事务手册》的确认，其中规定：

如果有任何迹象表明该外国人被定罪的罪行具有政治性质，或起诉具有政治动机，领事官员必须请求CA/VO/L/A作出裁定。施加残忍或不寻常的惩罚，或明显与罪行不相称的惩罚，以及属于22 CFR 40.21(a)(6)条款范围内的案件，都会引发关于该定罪是否出于纯粹政治原因的疑问。

Vol. 9 Foreign Affairs Manual, Subpart C, 22 C.F.R. § 40.21(a), note 10(a) (TL: VISA-46; Aug. 26, 1991)（政治罪行）。
6 本案所源自的美国第九巡回上诉法院已指出，在确定某项罪行就移民目的而言是否具有“ 政治 ”性质时，引渡法可以作为指南。McMullen v. INS，见上文。中央办公室在Matter of K-案（见上文）中也持相同看法。

980

C. 适用标准

如前所述，此处所涉措辞从未成为委员会的解释对象，据我们所知，也从未成为联邦法院的解释对象。然而，就庇护和暂缓驱逐的资格而言，某项罪行是仅仅“ 政治性 ”还是“ 纯粹政治性 ”的问题已被考虑过。我们注意到，在INS v. Aguirre-Aguirre, 526 U.S. 415 (1999)案中，最高法院认可了我们在Matter of McMullen, 19 I&N Dec. 90, 97-99 (BIA 1984)案中提出的平衡测试，用于确定某项罪行是否为“ 严重非政治犯罪 ”，即行为的普通法或犯罪性质是否超过其政治性质。

但我们认为该测试在此不适用。本案中我们必须解释的短语是“ 纯粹政治罪行 ”，而非“ 严重非政治犯罪 ”。除非我们要无视国会选择加入副词“ 纯粹 ”，否则我们必须赋予该词实质含义。见，例如，United States v. Menasche, 348 U.S. 528, 538-39 (1955)（指出在解释法规时，每个

7
条款和词语都应尽可能赋予效力）。

赋予“ pure ”一词的词典含义包括“ 不混合的 ”、“ 完全的 ”和“ 全部的 ”。见Webster ’ s II New College Dictionary 899 (1995)。考虑到这些定义，我们认为必须认定某项罪行完全或彻底具有“ 政治性 ”，才能符合CIMT例外。总之，由于国会在第212(a)(2)(A)(i)(I)条中使用了“ 纯粹 ”一词，我们得出结论，在这一截然不同的语境中，平衡测试不合适。

III. 讨论

被申请人已承认，仅从实质角度判断，其罪行并非“ 纯粹政治性 ”，8并且移民法官完全依赖起诉和惩罚该罪行的情况来得出该罪行仍符合该描述的结论。这一承认如果成立，将大大简化我们的任务，因为届时我们无需深入审查该罪行

7 我们认识到，正如最高法院最近重申的那样，这一法定解释准则并非强制性要求，且不得用于导致与国会意图相悖的解释结果。见Scheidler v. National Organization for Women, Inc., 126 S. Ct. 1264 (2006)。但是，与该案不同，我们在此未发现任何表明“ 纯粹 ”一词不应被赋予效力的迹象，也没有任何理由不赋予该词其自然含义。
8 根据被申请人的辩护状，他“ 并非声称其被定罪的所指行为是纯粹政治性的，而是该定罪是纯粹政治性定罪。 ”

981

引用为 23 I&N Dec. 976 (BIA 2006)
临时决定 #3538

仅从实质角度审视，是否会符合“ 政治罪行 ”测试，更不用说符合“ 纯粹政治罪行 ”的资格了。

我们将稍作离题，以认定被申请人承认其罪行不符合上述测试是有充分理由的。美国第九巡回上诉法院已裁定，“ 要使犯罪行为具有‘ 政治性 ’，个人必须出于政治动机。 ”INS v. McMullen, 788 F.2d 591, 597 (9th Cir. 1986)，因其他理由被推翻，Barapind v. Enomoto, 400 F.3d 744 (9th Cir. 2000)。这一“ 政治 ”犯罪的必要条件在此不存在。

被申请人被指控的罪行是协助和教唆谋杀两名军事力量成员，该军事力量在过去二十年中被民族主义个人视为北爱尔兰的占领力量。受害者不幸驶入的哀悼人群很可能将武装人员视为挑衅者，甚至可能视为人身威胁——在如此动荡的气氛中，在几名民族主义哀悼者刚刚在正是这样的葬礼上被一名忠诚者谋杀之后，这并不奇怪。但是，尽管被申请人的罪行确实发生在政治环境中，并且可能有一小部分出于政治原因，但主要、甚至可能是唯一的动机似乎是葬礼参加者（被申请人是其中之一）对不幸的英国下士的愤怒或报复。因此，我们认为，如果从评估该罪行作为实质问题是否纯粹政治性的角度审视，下级裁决显然无法经得起审查，因此被申请人对此的承认是完全合理的。9 Barapind v. Enomoto，见上文。

因此，我们来到本案的核心问题：被申请人协助和教唆谋杀两名英国下士的罪行是否是捏造指控或同等性质。在这方面，被申请人主张“ 从[移民法官]的事实认定中可以非常清楚地看出，

9

鉴于这一结论，我们无需触及DHS的论点，即该罪行基于另一理由也不符合实质性“ 纯粹政治罪行 ”标准——即最高法院和第九巡回法院认可了我们在Matter of McMullen案（见上文）中的方法，特别是我们将任何“‘ 与政治目标严重不成比例或涉及残暴性质行为 ’”的犯罪排除在政治罪行类别之外。INS v. Aguirre-Aguirre，见上文，第429页（引用Matter of McMullen，见上文，第97-98页）。

同样，我们无需裁定DHS的进一步主张，即美国与英国之间现行引渡条约的条款将被申请人被定罪的此类罪行排除在政治罪行例外之外。然而，我们注意到，与第九巡回法院一样，我们已裁定驱逐听证中涉及的问题与引渡案件中的问题不同，且一个程序中即使对共同问题的解决在另一程序中也不具有约束力，因为引渡和驱逐程序是截然不同的。见McMullen v. INS，见上文，第596页。

982

引用为 23 I&N Dec. 976 (BIA 2006)
临时决定 #3538

被申请人未参与谋杀 ”，他声称这一结论得到许多其他团体和评论者的呼应。其中他提到，第105届国会的一项众议院共同决议批评了 “ 有争议的共同目的原则，该原则以肖恩 · 凯利等人本应预见到周围他人行为为前提，判定其有罪。 ” H.R. Con. Res. 152, 105th Cong., 143 Cong. Rec. E2368 (1997), 1997 WL 712708。被申请人实质上主张，他对于协助和教唆杀害两名英国下士是无罪的，由此也可推出任何惩罚都将是不相称的，因此他的罪行本质上是捏造或虚构的。因此，他主张，如果仅考虑起诉和惩罚的方式，移民法官已正确认定该罪行为 “ 纯粹政治犯罪 ”。

然而，我们认定该罪行并非捏造。起诉和定罪也并非在 “ 纯粹政治犯罪 ” 概念意义上的纯粹政治性。毫无疑问，受害人的谋杀确实发生，且有证据表明被申请人在暴力带领士兵前往公园以及以其他方式参与袭击中发挥了作用。被申请人对最终谋杀罪的参与程度可能不符合美国法律下 “ 协助和教唆 ” 的概念。见18 U.S.C. § 2 (2000)。10 然而，要认定该罪行并非捏造或虚构，即（i）起诉和定罪机关——此处为英国政府——缺乏对指控和定罪有充分依据的善意确信，以及（ii）被申请人仅出于政治目的被起诉，并不需要这种对应关系。

联合王国或任何其他国家均无须遵循我国法律下协助和教唆罪的要件。尽管外国政府在界定罪行时可能有一定限度，超出该限度即不能得出该罪行为 “ 纯粹政治犯罪 ” 的允许结论，但我们认定，本案中通过使用 “ 共同目的 ” 概念并未超出甚至未接近该限度。围绕被申请人定罪的情况反映出，有关方面真诚努力查明并惩罚对士兵死亡真正负有责任的人。使用与Diplock法庭制度相关的特别规定、被申请人关押地点以及根据《耶稣受难日协议》将其释放，

10

见，例如，Nye & Nissen v. United States, 336 U.S. 613, 619 (1949)（ “ 为协助和教唆他人实施犯罪，被告必须 ‘ 在某种程度上将自己与该项冒险联系在一起，参与其中，如同参与他希望促成之事，并通过自己的行动力求使其成功。 ’ ”（引用Learned Hand在United States v. Peoni, 100 F.2d 401, 402 (2d Cir. 1938)中的意见））。

983

引用为 23 I&N Dec. 976 (BIA 2006)
临时决定 #3538

诚然，这些因素有利于其主张。然而，这些因素并不能推翻关于存在善意努力起诉真正违法者的实质性证据，从而被申请人的定罪属于其援引的例外情形。11

IV. 结论

我们认定，被申请人的罪行并非捏造，且在综合考虑所有相关情形后，也不能被视为“ 纯粹政治犯罪 ”。因此，我们将撤销移民法官关于被申请人定罪属于该法第212(a)(2)(A)(i)(I)条“ 纯粹政治犯罪 ”例外的决定。 consequently，我们认定被申请人可依指控被驱逐，并将案件记录发回进一步审理。

命令：国土安全部的上诉获准。

进一步命令：撤销移民法官的决定，并将案件记录发回，按照上述意见进一步审理并作出新决定。

11

我们还注意到国土安全部指出，因同一事件所涉罪行受审的若干个人被宣告无罪，且其案件中使用的特别Diplock法庭的定罪/无罪释放率与在北爱尔兰运作的普通刑事法庭大致相同。此类事实与英国政府纯粹出于政治原因起诉并定罪被申请人的结论不符。

984