引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

关于 Ismael YANEZ-Garcia，被申请人

案卷 A91 334 042 - 芝加哥

2002年5月13日决定

美国司法部
移民审查执行办公室
移民上诉委员会

关于州毒品犯罪是否构成18 U.S.C. § 924(c)(2) (2000)项下的“ 毒品贩运犯罪 ”，从而可依据《移民与国籍法》第101(a)(43)(B)条、8 U.S.C. § 1101(a)(43)(B) (2000)被视为“ 加重重罪 ”的认定，应当参照联邦巡回上诉法院的判例权威作出，而非参照移民上诉委员会采纳的任何单独法律标准。Matter of K-V-D-，临时决定第3422号（BIA 1999），被推翻。Matter of L-G-，21 I&N Dec. 89（BIA 1995）及Matter of Davis，20 I&N Dec. 536（BIA 1992），被修改。

被申请人代理人：Carol A. Waldman，律师，伊利诺伊州芝加哥

移民与归化局代理人：Amy C. Hoogasian，助理地区法律顾问

审理：全体委员会：SCIALABBA，代理主席；DUNNE，副主席；SCHMIDT、HOLMES、HURWITZ、VILLAGELIU、FILPPU、COLE、GUENDELSBERGER、GRANT、MOSCATO、MILLER、BRENNAN、OSUNA、OHLSON、HESS及PAULEY，委员会成员。协同与异议意见：ROSENBERG及ESPENOZA，委员会成员。

FILPPU，委员会成员：

在2000年3月14日的决定中，一名移民法官维持了对被申请人可驱逐性的指控，驳回了其免于驱逐的救济请求，并指令将其驱逐至墨西哥。被申请人对该决定提出上诉，主张移民法官在法律上错误地基于其两项州毒品持有定罪认定其因加重重罪而被驱逐，并请求将案卷发回以便其依据《移民与国籍法》第240A(a)条、8 U.S.C. § 1229b(a) (2000)申请取消驱逐。

我们将驳回被申请人的上诉。1 此外，我们重新审查了我们在Matter of K-V-D-，临时决定第3422号（BIA

1 被申请人的口头辩论请求依据8 C.F.R. § 3.1(e) (2001)被驳回，其上诉费豁免请求依据8 C.F.R. § 3.8(c) (2001)被批准。

390

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

1999）中的先例决定，我们在该决定中认为，州毒品犯罪只有在与联邦毒品法律下可作为重罪处罚的犯罪“ 类似 ”时，才可出于移民法目的被视为加重重罪。如下文所述，我们现在退出Matter of K-V-D-，supra，并退出Matter of L-G-，21 I&N Dec. 89（BIA 1995）及Matter of Davis，20 I&N Dec. 536（BIA 1992）中与本决定不一致的部分。

若干联邦巡回上诉法院已就州重罪毒品定罪是否构成《法》第101(a)(43)(B)条、8 U.S.C. § 1101(a)(43)(B)(2000)项下加重重罪的问题制定了标准。我们现在将在这些巡回区内产生的移民案件中遵循这些标准。此外，基于下文所述理由，在尚未有机会考虑该问题的巡回区内产生的移民案件中，我们将适用多数巡回法院采纳的标准。

I. 背景

被申请人是墨西哥本土公民及公民，并为美国合法永久居民。案卷显示，他曾在伊利诺伊州库克县巡回法院两次被判犯有违反《伊利诺伊州汇编法规》第720章第570/402(c)条的持有可卡因罪：（1）1998年1月5日，被处以罚款并判处1年缓刑；（2）1999年5月27日，被判处90天监禁及18个月缓刑。其犯罪根据伊利诺伊州法律被归类为“ 4级重罪 ”，因此可处以1至3年监禁刑。见730 Ill. Comp. Stat. Ann. 5/5-8-1(a)(7)（West 1999）。基于这些定罪，移民与归化局依据《法》第237(a)(2)(A)(iii)条、8 U.S.C. § 1227(a)(2)(A)(iii)(2000)指控被申请人作为因加重重罪被定罪的外国人可被驱逐，并依据《法》第237(a)(2)(B)(i)条指控其作为因涉及受管制物质的犯罪被定罪的外国人可被驱逐。移民法官维持了这两项指控，随后提出本及时上诉。2

被申请人在上诉中提出多种主张。其中两项主张质疑如下结论：其伊利诺伊州犯罪与联邦毒品法律下可作为重罪处罚的犯罪类似，正如Matter of K-V-D-，supra所要求。被申请人正确指出，其州定罪系单纯持有可卡因，只有在其第一次定罪在其

2 被申请人未质疑移民法官关于其因受管制物质违规被定罪并因此可依据《法》第237(a)(2)(B)(i)条如所指控被驱逐的结论。

391

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

第二次持有犯罪发生时已“ 终局 ”的情况下，才可与联邦重罪类似。见21 U.S.C. § 844(a)(1) (2000)。因此，他主张其第一次可卡因持有定罪——该定罪导致根据伊利诺伊州初犯法规作出判决延期和缓刑判决——在其实施第二次犯罪时并非“ 终局 ”，因此两项定罪合并起来不与重罪持有类似，后者依据21 U.S.C. § 844(a)(1)可予处罚。或者，被申请人主张，即使其第一次定罪在第二次犯罪时已终局，该第二次犯罪也并非真正与联邦重罪类似，因为他从未收到联邦检察官的“ 加重信息 ”，见21 U.S.C. § 851(a)(1) (2000)，而这是依据21 U.S.C. § 844(a)(1)基于先前定罪施加加重处罚所要求的。

被申请人的上诉提出了重大法律问题，并说明了适用我们在Matter of K-V-D-，supra中采纳的分析方法时可能产生的一些困难。具体而言，在确定州毒品定罪是否与联邦重罪定罪类似时，我们面临的事实是，任何假设的联邦起诉都将受与定罪州实际采用的程序和量刑要求完全不同的规则约束。为解决这一困境，我们将因此需要制定一项标准，以确定州终局规则（其本身可能含糊不清）是否与联邦法律下管辖重罪毒品起诉的终局规则类似。此外，我们还需要一项标准，以确定管辖此类联邦起诉的强制性程序要求是否与定罪州适用的要求类似。3

此外，完全撇开这些分析困难不谈，事实是Matter of K-V-D-对18 U.S.C. § 924(c)(2) (1994)——即通过《法》第101(a)(43)(B)条纳入加重重罪定义的联邦刑事法规——的解释方式并未被联邦刑事法院普遍遵循。事实上，在一个刑事案件中，一个巡回法院明确拒绝了Matter of K-V-D-所依据的法律理由。见United States v. Hernandez-Avalos，251 F.3d 505（5th Cir.）（不同意委员会对§ 924(c)(2)的解释，并拒绝§ 924(c)(2)在移民案件和刑事案件中可作不同解释的观点），cert. denied，122 S. Ct. 305 (2001)。针对Hernandez-Avalos，我们

3

除这些分析问题外，一些法院还担心Matter of K-V-D-采纳的假设方法在某些情况下可能对根据州法律被定轻罪的人造成过于严厉的后果。Gerbier v. Holmes，280 F.3d 297，311 n.12（3d Cir. 2002）；Steele v. Blackman，236 F.3d 130，137（3d Cir. 2001）。

392

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

发布了一项决定，在第五巡回区内产生的案件中退出Matter of K-V-D-。见Matter of Salazar，23 I&N Dec. 223，235（BIA 2002）。

II. 问题

假设重罪方法固有的分析困难、相当数量联邦巡回法院广泛采纳不同方法，以及一个巡回法院对Matter of K-V-D-的彻底拒绝，均促使我们重新审查以下问题：根据适用州法律被归类为重罪但未必根据联邦法律被归类为重罪的州毒品定罪，是否构成18 U.S.C. § 924(c)(2)项下的“ 毒品贩运犯罪 ”，从而可依据《法》第101(a)(43)(B)条被视为加重重罪。

III. 法律讨论

A. 相关法定授权

《法》第101(a)(43)条定义了根据移民法值得作为“ 加重重罪 ”处理的犯罪类别，并规定“ 加重重罪 ”一语“ 适用于本段所述犯罪，无论是否违反联邦或州法律 ”。“ 加重重罪 ”定义中包括

受管制物质（如《受管制物质法》第102条所述）的非法贩运，包括毒品贩运犯罪（如《美国法典》第18编第924(c)条所定义）。

《法》第101(a)(43)(B)条。4 加重重罪定义该部分所提及的“ 毒品贩运犯罪 ”一语，反过来定义如下：

[“]毒品贩运犯罪[”]一语指依据《受管制物质法》（21 U.S.C. 801 et seq.）、《受管制物质进出口法》（21 U.S.C. 951 et seq.）或《海上毒品执法法》（46 U.S.C. App. 1901 et seq.）可予处罚的任何重罪。

18 U.S.C. § 924(c)(2)。

《受管制物质法》（“ CSA ”）将“ 重罪 ”一语定义为“ 适用联邦或州法律归类为重罪的任何联邦或州犯罪 ”。21 U.S.C. § 802(13) (2000)。该定义也适用于《受管制物质进出口法》和《海上毒品法

4 本案所涉定罪并未明确落入“ 非法贩运 ”这一表述的范围内，因此我们转而考察这些定罪是否属于“ 毒品贩运犯罪 ”这一表述的含义范围。参见 generally Matter of Davis, supra, 第540-41页。

393

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

执行法。参见 21 U.S.C. § 951(b) (2000)；46 U.S.C. App. § 1903(i) (2000)。

B. 相关判例法

联邦巡回上诉法院和本委员会一致认为，如果一项州毒品犯罪(1)可依据三部列举的联邦毒品法规之一予以处罚，且(2)属于“ 重罪 ”，则该州毒品犯罪构成18 U.S.C. § 924(c)(2)下的“ 毒品贩运犯罪 ”。第一项要求与我们in Matter of Barrett, 20 I&N Dec. 171 (BIA 1990)中的裁决一致，在该案中我们裁定，州毒品犯罪只有在与某项犯罪（例如持有、出售或分销受管制物质）相类似，且该犯罪可依据 § 924(c)(2)所引用的三部法律之一予以处罚时，才可被视为加重重罪。迄今为止，尚无任何巡回上诉法院对此结论表示异议。

本案的争点取决于上述第二项要求，即该州犯罪是否属于“ 重罪 ”。如前所述，这是一个我们此前已在多个场合处理并试图解决的问题。最近，在Matter of K-V-D-, supra中，我们确认了此前在Matter of L-G-, supra和Matter of Davis, supra中的裁决，这两项裁决均认定，州毒品定罪只有在与某项犯罪相类似，且该犯罪可依据 § 924(c)(2)所引用的三部联邦毒品法规之一作为重罪予以处罚时，才符合移民目的下的“ 毒品贩运犯罪 ”。依据该标准作为联邦重罪予以处罚，相类似的联邦犯罪必须是可判处超过1年监禁的犯罪。参见 18 U.S.C. § 3559(a)(5) (2000)。

当我们作出Matter of Davis和Matter of L-G-的裁决时，鲜有联邦巡回上诉法院对 § 924(c)(2)的相关语言作出解释。因此，在缺乏有约束力的巡回法院权威的情况下，我们对 § 924(c)(2)作出解释，我们认为该解释既能公平解决我们面前的案件，又能提供一个连贯的“ 联邦标准 ”，可在全国范围内统一适用，而不论州法的特殊性如何。然而，在我们作出Matter of L-G-裁决后的4年里，越来越多的联邦巡回法院在联邦刑法语境下作出了与我们的方法相反的解释 § 924(c)(2)的裁决。这一发展促使我们在Matter of K-V-D-, supra中重新审视该问题。

在Matter of K-V-D-中，我们得出结论认为，为了统一的移民政策利益，我们对 § 924(c)(2)的解释应在依据联邦移民法产生的案件中予以保留，即使程序所产生管辖区的联邦巡回法院在其刑法案件中已对同一法规采纳了不同的解释。巡回法院的明显趋势是朝向将“ 重罪 ”一词解释为

394

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

§ 924(c)(2)中所使用的“ 重罪 ”，参照21 U.S.C. § 802(13)所载定义，该定义允许在定罪州法律下被归类为重罪的州毒品犯罪符合CSA下的重罪资格，即使该犯罪在联邦法律下只能作为轻罪予以处罚。参见 United States v. Hernandez-Avalos, supra；United States v. Ibarra-Galindo, 206 F.3d 1337 (9th Cir. 2000), cert. denied, 531 U.S. 1102 (2001)；United States v. Simon, 168 F.3d 1271 (11th Cir.), cert denied, 528 U.S. 844 (1999)；United States v. Briones-Mata, 116 F.3d 308 (8th Cir. 1997)；United States v. Cabrera-Sosa, 81 F.3d 998 (10th Cir. 1996)；United States v. Restrepo-Aguilar, 74 F.3d 361 (1st Cir. 1996)。

相比之下，两个巡回法院至少已在移民案件中采纳了与我们裁决中所阐述的相同的§ 924(c)(2)解释。参见 Gerbier v. Holmes, 280 F.3d 297 (3d Cir. 2002)；Aguirre v. INS, 79 F.3d 315 (2d Cir. 1996)。第三巡回法院尚未有机会在刑事语境下解释§ 924(c)(2)的相关语言；然而，该法院已得出结论认为，为了国家统一利益并作为正确的法定解释问题，在移民案件中应采纳本委员会的解释。参见 Gerbier v. Holmes, supra, 第308-12页。然而，正如第二巡回法院在Aguirre案中所明确的，其采纳本委员会的方法出于对统一国家规则的期望，而不一定是因为其同意我们对18 U.S.C. § 924(c)(2)的解释。参见 Aguirre v. INS, supra, 第317页（称“〔关于§ 924(c)(2)正确解释的〕法定问题相当可争议 ”）。事实上，第二巡回法院随后将Aguirre案限于移民语境下产生的案件；在刑事案件中，其采纳了其多数姊妹巡回法院的方法。参见 United States v. Pornes-Garcia, 171 F.3d 142 (2d Cir.), cert. denied, 528 U.S. 880 (1999)。

我们认识到，Gerbier和Pornes-Garcia已明确或默示地认可了我们在Matter of K-V-D-, supra中采纳的结论，即§ 924(c)(2)的语言可以为了统一的移民政策利益而在移民案件和刑事案件中作不同解释。然而，重要的是，若干采纳§ 924(c)(2)主流解释的巡回法院已明确拒绝这种“ 分叉 ”方法，或对其提出严重质疑。参见 United States v. Hernandez-Avalos, supra, 第509页（在第五巡回法院拒绝Pornes-Garcia并称，“ 我们看不出基于量刑案件与移民案件之间的这一区分而对〔§ 924(c)(2)〕作不同解释的有效性；毕竟，在每种情形下所解释的都是同一法规中同一短语的相同词语。 ”）；Ruiz-Romero v. Reno, 205 F.3d 837, 839-40 (5th Cir. 2000)（同）；United States v. Ibarra-Galindo, supra, 第1340页注2（在第九巡回法院称，“ 我们从未甚至暗示过我们在适用《移民与国籍法》时会以不同于我们现在适用《量刑指南》时的方式解释18 U.S.C. § 924(c)(2) ”）。鉴于

395

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

各巡回法院之间在§ 924(c)(2)的语言是否可作可变解释这一问题上存在权力分歧，看来对《法》第101(a)(43)(B)条真正统一的解释仍将是一个难以实现的目标。由于在此语境下统一性目前无法实现，我们认为继续遵循Matter of K-V-D-、Matter of L-G-和Matter of Davis中所采纳的标准不再合理，尤其是考虑到此前讨论的该“ 假设性 ”方法所存在的解释问题。因此，我们得出结论认为，最佳方法是尊重适用的巡回法院权威。

C. 对Matter of K-V-D-的重新审视

上述讨论表明，多数已解释§ 924(c)(2)相关语言的联邦巡回上诉法院已明确或默示地不同意我们在Matter of K-V-D-、Matter of L-G-和Matter of Davis中的裁决。此外，它们这样做是基于实质性法律理由，基于其对相关法定语言的解释。虽然Pornes-Garcia和Gerbier表明可能存在政策考量，可证明在刑事和移民语境下对§ 924(c)(2)采纳不同解释是合理的，但我们仍得出结论认为，在当前情况下，这些政策考量被我们遵循联邦巡回上诉法院关于《移民与国籍法》所引用的联邦刑法条款解释的权威裁决的首要义务所取代。参见 Matter of Anselmo, 20 I&N Dec. 25 (BIA 1989)。据此，我们撤回Matter of K-V-D-中的裁决。我们亦撤回Matter of L-G-和Matter of Davis中与我们今日裁决不一致的部分。

IV. 在已表态的巡回法院中对§ 924(c)(2)的解释

具体而言，我们裁定，由于18 U.S.C. § 924(c)(2)中“ 毒品贩运犯罪 ”一语的含义属于联邦刑法事项，我们将尊重已就该问题表态的联邦巡回上诉法院对该法规所作的解释。那些法院无需尊重我们对§ 924(c)(2)的解读。参见 Adams Fruit Co., Inc. v. Barrett, 494 U.S. 638 (1990)（解释称尊重不延伸至机构对法规中可司法执行部分的解释）；另参见 Francis v. Reno, 269 F.3d 162, 168 (3d Cir. 2001)（拒绝本委员会对18 U.S.C. § 16 (2000)和《法》第101(a)(43)(F)条中“ 暴力犯罪 ”一语所作的解释，并称“ BIA并不负责执行18 U.S.C. § 16，该法规并不因被§ 1101(a)(43)(F)纳入INA而转变为

396

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

移民法，仅仅因为其被 § 1101(a)(43)(F)纳入《移民与国籍法》”）；Dalton v. Ashcroft, 257 F.3d 200, 203-04（第2巡回法院2001年）（对委员会关于18 U.S.C. § 16和该法第101(a)(43)(F)条中“暴力犯罪”一语的解释适用de novo审查标准）。因此，在那些已经表态的巡回法院中，关于州毒品定罪是否构成 § 924(c)(2)下的“毒品贩运犯罪”、并因此构成该法第101(a)(43)(B)条下的加重重罪，必须参照适用的巡回法院法律作出，而不是参照本委员会阐述的任何法律标准。

V. 在尚未表态的巡回法院中对 § 924(c)(2)的解释

在像本案这样，各巡回法院之间对某一法律问题存在分歧的情况下，我们无法采取任何能够实现统一性的方法。然而，基于下文所述理由，我们裁定，在相关巡回上诉法院尚未有机会解释 § 924(c)(2)中“毒品贩运犯罪”一语的情况下，我们将适用多数联邦巡回法院已采纳的对该短语的解释。

在这样做时，我们无意阐明一项普遍适用的规则，用以解决那些已成为司法解释主题但尚未在直接相关司法管辖区得到处理的问题。然而，基于我们面前狭窄情况所特有的四个主要理由，我们将在尚未有机会自行解释该法规的巡回法院中适用对 § 924(c)(2)的多数解释。第一，主导性解释已被处理该问题的绝对多数巡回法院采纳，其中包括若干其判例管辖着非常显著比例的联邦移民案件的法院。第二，对 § 924(c)(2)的多数解释具有相当的说服力，并从相关法定语言中连贯而直觉地流出。5 第三，相反的观点，仅被第三巡回法院一个意见分歧的合议庭作为法定解释问题所采纳，6 要求裁决者进行往往错综复杂的假设性分析，这在实践中可能难以

5 许多采纳多数解释的巡回法院认为具有重要意义的是，§ 924(c)(2)按其条款将“毒品贩运犯罪”定义为“根据”《管制物质法》及其他列举的联邦法律“可惩罚的任何重罪”，而非“根据那些法律可作为重罪惩罚的任何罪行”。见 United States v. Ibarra-Galindo, supra, at 1339; United States v. Restrepo-Aguilar, supra, at 366 n.9。
6 如前所述，第二巡回法院在移民案件中采纳了委员会在 Matter of L-G-, supra 中的决定，是出于实现全国统一性的愿望，而不一定是因为它同意我们作为法定解释问题对 § 924(c)(2)的解释。见 Aguirre v. INS, supra; United States v. Pornes-Garcia, supra。

397

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定 #3473

适用。第四，据我们所知，司法部长在联邦刑事起诉的背景下，并未支持与多数巡回法院所采纳的解释不同的对 § 924(c)(2)的解释。

六、对 respondent 案件（respondent's case）的适用

respondent 的驱逐听证会在伊利诺伊州芝加哥举行。我们判定 respondent 的伊利诺伊州毒品犯罪是否构成 18 U.S.C. § 924(c)(2) 下的“ 毒品贩运犯罪 ”，必须参照美国第七巡回上诉法院所阐明的标准。第七巡回法院在任何先例判决中尚未有机会解释 § 924(c)(2)的相关语言。7 因此，根据我们之前的讨论，我们将适用那些有机会解释该条款的多数巡回法院所采纳的标准。

作为门槛事项，我们认定 respondent 因持有可卡因而被州定罪的罪行，与根据《管制物质法》可惩罚的罪行类似。见 Matter of Barrett, supra。可卡因是 21 U.S.C. § 812(c), sch. II(a)(4) (2000) 下的管制物质，持有管制物质违反 21 U.S.C. § 844(a)。我们现在转向第 101(a)(43)(B) 条下的第二个相关调查，即 respondent 的州罪行是否属于 § 924(c)(2)意义上的“ 重罪 ”。

如前所述，respondent 的罪行根据伊利诺伊州法律被归类为重罪。根据多数巡回法院采纳的对 § 924(c)(2)的解释，根据定罪司法管辖区法律归类为重罪的罪行，被视为符合 21 U.S.C. § 802(13) 的“ 由适用的联邦或州法律归类为重罪 ”。此外，由于 respondent 的罪行根据伊利诺伊州法律可判处超过 1 年的最高监禁刑期，它们也分别属于 18 U.S.C. § 3559(a)(5) 和 21 U.S.C. § 802(44) 所规定的“ 重罪 ”和“ 重罪毒品犯罪 ”的联邦定义范围。因此毫无疑问，respondent 的罪行构成根据《管制物质法》可惩罚的重罪，从而可被视为 § 924(c)(2)下的“ 毒品贩运犯罪 ”和该法第 101(a)(43)(B) 条下的加重重罪。因此，我们现在无需关注第七巡回法院将如何解决因特定州的重罪/轻罪分类制度而产生的潜在问题。

concurring and dissenting opinion 主张，我们对 § 924(c)(2)多数解释的适用在本案中具有不允许的溯及力

7 见 United States v. Santillan-Garcia, No. 00 C 6873, 2001 WL 1442396, at *3 & n.2 (N.D. Ill. Nov. 14, 2001)（在第七巡回法院辖区内产生的撤销国籍案件中采纳对 § 924(c)(2)的多数解释，并预测第七巡回法院将采纳相同方法）。

398

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定 #3473

因为 respondent 在认罪时依赖了委员会先前的决定。Matter of Yanez, 23 I&N Dec. 390, 417 (BIA 2002)（Rosenberg 和 Espenoza，同意并反对）。我们不同意。相反，我们认定 respondent 未证明、也无法证明任何此类依赖。

记录中无证据表明本案 respondent 在认罪时实际依赖了我们的决定。事实上，respondent 不可能依赖 Matter of K-V-D-，因为该决定直到 1999 年 12 月才发布，即在他 1999 年 5 月第二次也是最后一次认罪之后超过 6 个月。8 尽管 Matter of L-G- 于 1995 年发布，但 respondent 无法严肃地主张他在认罪时合理依赖了该决定。第一，完全可能的是，即使根据 Matter of L-G- 所采纳的“ 类似联邦重罪 ”方法，respondent 的第二次伊利诺伊州毒品持有定罪也会使他作为被判加重重罪的外国人而被驱逐。见 21 U.S.C. § 844(a)(1)（表明第二次持有罪行根据联邦《管制物质法》可作为重罪惩罚）。respondent 上诉的成功不取决于我们遵循 Matter of L-G- 标准，而取决于我们接受他基于关于其第一次毒品持有定罪终局性的技术性论点来区分 Matter of L-G- 的尝试。9 respondent 在认罪时无法合理假设我们会接受这些论点。我们承认这些论点提出了“ 实质性法律问题 ”，并不意味着我们认为它们有说服力。Matter of Yanez, supra, at 392。

第二，同样重要的是，Matter of L-G- 部分代表了指导我们今天决定的同一原则——即我们必须遵循适用的

8 尽管 concurring and dissenting opinion 推测 respondent 依赖了委员会在 Matter of K-V-D- 之前未发布的决定，但根据第七巡回法院法律，这种依赖将是不合理的。见 Guillen-Garcia v. INS, 60 F.3d 340, 345-46 (7th Cir. 1995)（裁定“ [移民上诉委员会]未发布的意见不具有先例价值 ”，且不一定反映委员会的政策）。
9 respondent 和 concurring and dissenting opinion 均主张，respondent 的第一次可卡因持有定罪在其第二次持有罪行时并非“ 终局 ”——在 21 U.S.C. § 844(a)(1) 意义上——因为他当时仍处于缓刑期。然而，我们对适用伊利诺伊州法律的解读表明，伊利诺伊州最高法院规则第 604(d) 条规定的 30 天上诉期届满，使 respondent 第一次定罪的法律有效性超出法律挑战，尽管施加了缓刑。见，例如，People v. Johnson, 762 N.E.2d 1180, 1183 (Ill. App. Ct. 2002)（引用 People v. Stueve, 361 N.E.2d 579, 580-81 (Ill. 1977)，并裁定“ [当未对缓刑命令提起直接上诉且上诉期已届满时，复审法院在后续撤销缓刑的上诉中被禁止审查该命令的适当性，除非基本定罪判决因缺乏管辖权而无效 ”）。

399

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定 #3473

在裁决涉及 § 924(c)(2)中“ 毒品贩运犯罪 ”定义的案件时，遵循适用的巡回法院权威。具体而言，我们在 Matter of L-G- 中承认，在第二巡回法院辖区内产生的案件中，我们必须遵循第二巡回法院在 Jenkins v. INS, 32 F.3d 11 (2d Cir. 1994) 中的决定，尽管 Jenkins 与我们对 § 924(c)(2)的解释相冲突。Matter of L-G-, supra, at 101-02。尽管我们确定我们对 § 924(c)(2)的相反解读将继续在第二巡回法院之外适用，但我们对 Jenkins 案的处理方式强烈表明，我们对 § 924(c)(2)的解读并非权威性的，并且将在其他拒绝我们方法的巡回法院案件面前让步。Id。在我们对 Matter of L-G- 的决定与 respondent 于 1999 年 5 月第二次认罪之间，另外四个巡回法院发布了同意 Jenkins 并隐含或明确拒绝我们相反方法的决定。见 United States v. Simon, 168 F.3d 1271 (11th Cir. 1999); United States v. Briones-Mata, 116 F.3d 308 (8th Cir. 1997); United States v. Cabrera-Sosa, 81 F.3d 998 (10th Cir. 1996); United States v. Restrepo-Aguilar, 74 F.3d 361 (1st Cir. 1996)。

鉴于 respondent 明显缺乏实际依赖，以及在他认罪时缺乏 warranting 此类依赖的明确法律权威，我们认定在 respondent 的驱逐程序中适用对 § 924(c)(2)的多数解释并无不当。10

10 我们也不清楚，在外国人提供了有说服力的实际不利依赖证据的案件中，审查法院将如何处理协同和异议意见提出的溯及力问题。首先，我们根据 § 924(c)(2)的解释是否可以适当地被指定为协同和异议意见所主张的“ 规则 ”，是有疑问的。Matter of Yanez, supra, at 413 (Rosenberg and Espenoza, concurring and dissenting)。正如协同和异议意见所承认的，巡回法院不必对我们的 § 924(c)(2)“ 解释 ”给予尊重，因为“ [s]ection 924(c)(2)是一部刑事法规，我们作为一个机构对此没有特别的专业知识。 ”Id. at 409。鉴于这一事实，我们不清楚我们对巡回法院对联邦刑法的权威解释的尊重如何构成联邦移民法的溯及适用。协同和异议意见还暗示，我们今天的裁决违反了INS v. St. Cyr, 533 U.S. 289 (2001)和Landgraf v. USI Film Products, 511 U.S. 244 (1994)中体现的“ 反对溯及力的推定 ”。Matter of Yanez, supra, at 415 (Rosenberg and Espenoza, concurring and dissenting)。然而，立法行为反对溯及力的推定是否适用于行政裁决的背景，绝非明确。See NLRB v. Bell Aerospace, 416 U.S. 267, 293-95 (1974)（承认NLRB有权通过裁决而非正式规则制定宣布新规则，并将证明不利依赖的责任置于规则的反对者身上）；SEC v. Chenery Corp., 332 U.S. 194, 203 (1947)（承认SEC有权通过裁决宣布新规则，并指出此类裁决可能的溯及效力“ 对其有效性并非必然致命 ”）。事实上，至少有一个法院观察到，“ 在裁决程序中新原则的溯及适用是规则，

（续...）

400

VII. 答辩人的其余论点

除了先前讨论的论点外，答辩人在上诉中主张，他的第一次可卡因持有罪没有导致移民目的下的“ 定罪 ”。相反，他辩称，这仅导致根据州康复法规有条件地推迟判决和缓刑刑罚。我们认定，答辩人1998年1月5日的认罪答辩，随后处以罚款和以缓刑形式对其自由的限制，符合该法第101(a)(48)(A)(ii)条规定的“ 定罪 ”定义。See Matter of Punu, Interim Decision 3364 (BIA 1998)。无论如何，答辩人第二次因重罪持有可卡因而被州定罪的判决，单独就足以使其作为根据本案适用的§ 924(c)(2)多数解释而被定有加重重罪的外国人而被驱逐。

此外，答辩人声称，允许其简单持有罪行构成“ 毒品贩运犯罪 ”的§ 924(c)(2)解释侵犯了其正当法律程序权利。我们不知道有任何宪法原则禁止国会以其认为合适的任何方式定义刑法术语，如“ 毒品贩运犯罪 ”。然而，无论如何，本委员会无权对《移民和国籍法》或其任何条款的合宪性作出判断。See, e.g., Matter of Rodriguez-Carrillo, Interim Decision 3413 (BIA 1999); Matter of C-, 20 I&N Dec. 529, 532 (BIA 1992)。

VIII. 结论

总之，我们认定，答辩人的任一伊利诺伊州重罪持有可卡因定罪均使其作为被定有

10 （...续）
不是例外。 ” Molina v. INS, 981 F.2d 14, 23 (1st Cir. 1992)（维持委员会对Matter of Ozkok, 19 I&N Dec. 546 (BIA 1988)中采用的“ 定罪 ”定义的“ 溯及 ”适用）。

最后，即使假设我们关于§ 924(c)(2)含义的陈述构成具有潜在溯及效力的“ 规则 ”，我们不同意协同和异议意见的观点，即我们当前的裁决根据第七巡回法院在NLRB v. Wayne Transp., 776 F.2d 745, 751 & n.8 (7th Cir. 1985)中引用的五部分测试（维持NLRB在裁决程序中对新劳动法规则的溯及适用）是不可允许的溯及。虽然本案的问题公认不是首次印象的问题，但我们重申我们先前的认定，即答辩人在伊利诺伊州认罪时没有、也不可能依赖我们先前的裁决，因为那些案件在当时并不代表“ 既定实践 ”。See Matter of Yanez, supra, at 417 (Rosenberg and Espenoza, concurring and dissenting)。此外，鉴于答辩人即使在Matter of L-G-标准下也可能被驱逐，不清楚他如何被我们当前的裁决“ 负担 ”。See id.

401

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定 #3473

该法第237(a)(2)(A)(iii)条下的加重重罪，并阻止其根据该法第240A(a)条申请取消驱逐。答辩人未请求任何其他形式的驱逐救济。因此，移民法官正确地命令将答辩人驱逐至墨西哥。

命令：上诉被驳回。

协同和异议意见：Lory Diana Rosenberg 和 Cecelia M. Espenoza，委员会成员

我们恭敬地部分协同、部分异议。
将“ 毒品贩运犯罪 ”归类为加重重罪罪行的法定语言，可以容纳我们过去12年所赋予的解读，也可以容纳多数派现在决定强加的改变后的解读。See section 101(a)(43)(B) of the Immigration and Nationality Act, 8 U.S.C. § 1101(a)(43)(B) (2000)（引用18 U.S.C. § 924(c)(2) (2000)）。实际上，问题在于，对简单持有管制物质的州重罪定罪是否应被解释为使得答辩人因加重重罪定罪而被驱逐，是否应阻止原本合格的难民获得庇护或暂缓驱逐，以及是否应取消合法永久居民证明取消驱逐资格的资格，阻止其展示良好道德品质，并最终使其无法入籍。1 See, e.g., sections 101(f)(8), 208(b)(2)(B), 240A(a)(3), 241(b)(3)(B), 316 of the Act, 8 U.S.C. § § 1101(f)(8), 1158(b)(2)(B), 1229b(a)(3), 1231(b)(3)(B), 1427 (2000)。

这些问题的解决在很大程度上取决于我们对支持一种解读或另一种解读的各种因素所赋予的价值。多数派强调权宜和默许的利益，而不强调狭义解释、统一性和正当程序的利益。

我们不主张多数派提出的解释没有支持或无法支持。然而，我们担心多数派只是放弃了一个长期存在且可辩护的解释，该解释对移民法目的是合法的，而采用了一个看似更直接的

1 认定持有管制物质的定罪为加重重罪还将使合法永久居民根据该法第240B(a)(1)条，8 U.S.C. § 1229c(a)(1) (2000)，无资格自愿离境；根据该法第212(a)(9)(A)(i)和(ii)(II)条，8 U.S.C. § § 1182(a)(9)(A)(i)和(ii)(II) (2000)，未经司法部长许可，禁止合法永久居民在20年内重新进入美国；并根据该法第276(b)(2)条，8 U.S.C. § 1326(b)(2) (2000)，对外国人处以最高20年监禁的刑罚。

402

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定 #3473

解读，该解读不要求委员会对定罪是否构成移民违规进行任何分析。尽管多数派提出的理由可能具有吸引力，但实际上，解释18 U.S.C. § 924(c)(2)的巡回法院裁决并不像多数派意见所让人相信的那样明确。此外，多数派的新解释对每个因州重罪持有管制物质而被定罪的答辩人产生重大不利影响。至少，我们对一个十多年来决定持有管制物质定罪是否构成加重重罪的规则的修改，应仅适用于未来。

I. 该法第101(a)(43)(B)条

多数派意见中全文引用的该法第101(a)(43)(B)条定义加重重罪罪行的法定语言，可以容纳不止一种解读。See, e.g., Matter of L-G-, 21 I&N Dec. 89 (BIA 1995); cf. Jenkins v. INS, 32 F.3d 11 (2d Cir. 1994), overruled by Aguirre v. INS, 79 F.3d 315 (2d Cir. 1996)。无可争议的是，该语言受司法解释的约束。Gerbier v. Holmes, 280 F.3d 297, 309 (3d Cir. 2002)（“ 发现该短语含糊不清，我们必须查看立法历史。 ”）。

的确，多年来，该法第101(a)(43)(B)条中引用《美国法典》第18编第924(c)条的做法在联邦法院层面一直受到不同解释。参见，例如，United States v. Restrepo-Aguilar, 74 F.3d 361, 365 (1st Cir. 1996)（“ 没有理由认为国会或量刑委员会在通过引用《美国法典》第18编第924(c)(2)条（该条又具体依赖《受控物质法》）来界定‘ 加重重罪 ’ 时，不知道或选择忽视该条对‘ 重罪 ’ 的定义。 ”）；比较 Gerbier v. Holmes, 前引, 第310页（“ 尽管第924(c)(2)条指引我们适用《受控物质法》，但第924(c)(2)条并未引用第802(13)条，而且，该条仅出于量刑加重目的界定‘ 重罪 ’。 ”）。此外，美国第二巡回上诉法院遵循了我们在 Matter of L-G- 案（前引）中的裁决，即“ 为酌情豁免之目的，一罪行只有在……与《美国法典》第18编第924(c)(2)条所列联邦法规下的重罪相类似时，才构成‘ 加重重罪 ’。 ” United States v. Pornes-Garcia, 171 F.3d 142, 145-46 (2d Cir.)（区分了量刑加重案件，在该类案件中，如果“ (1) 该罪行可根据《受控物质法》处罚，且 (2) 根据州或联邦法律均属重罪 ”，则该罪行被视为第101(a)(43)(B)条下的“ 毒品贩运犯罪 ”（着重号为原文所加）），调卷令被驳回，528 U.S. 880 (1999)。

403

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

A. 委员会对第924(c)(2)条所定义“ 毒品贩运犯罪 ”一词的解释

委员会此前对 § 924(c)(2) 适用于移民违规行为的解释由来已久。在 Matter of Barrett, 20 I&N Dec. 171 (BIA 1990) 中，我们审查了与毒品犯罪有关的“ 加重重罪 ”一词 2，并得出结论：18 U.S.C. § 924(c)(2) 下“ 毒品贩运犯罪 ”的定义足够宽泛，足以涵盖州毒品定罪。Id. at 175（指出“ 国会提及的是‘ 可依 ’《管制物质法》‘ 处罚的重罪 ’，而非‘ 依 ’该法‘ 获得的定罪 ’ ”）。3 随后，在 Matter of Davis, 20 I&N Dec. 536 (BIA 1992) 中，我们得出结论：州毒品定罪要么必须是定罪州法律下的重罪，并包含“ 贩运要素 ”，即涉及“ 非法交易或买卖管制物质 ”，要么必须是为“ 类似于可依 18 U.S.C. § 924(c)(2) 所列联邦法案之一处罚的犯罪，且其所类似的犯罪是联邦法律下的‘ 重罪 ’ ”。Id. at 543（着重号为原文所加）。

在 Matter of L-G- 案（前引）中，我们审议了《受控物质法》第21编第802(13)条（1994年）对“ 重罪 ”的定义是否表明每个州重罪都包含在第924(c)(2)条“ 毒品贩运犯罪 ”的定义中，我们驳回了该方法。同上，第93页（“ [W]e 不认为……‘ 毒品贩运犯罪 ’……涵盖所有可根据联邦毒品法律处罚的州及联邦重罪罪行，无论这些罪行根据那些联邦法律是作为重罪还是轻罪处罚。 ”）。我们的理由是，由于《美国法典》第21编第802条中“ 重罪 ”一词的定义明确限于“ 在本分章 ”中使用，而《美国法典》第18编第924条并未纳入《美国法典》第21编第802条的定义，因此更适当的做法是参照第18编（第924(c)(2)条所在之处）中“ 重罪 ”的定义。Matter of L-G-，前引，第94页；另见同上，第104页（Holmes 协同意见）。具体而言，我们认为第924(c)(2)条下的“ 任何重罪 ”一词指《美国法典》第18编第3559(a)条（1994年）所规定的任何类别的重罪，因此，《美国法典》第18编第924(c)(2)条下的“ 毒品贩运犯罪 ”“ 因此是任何重罪

2 将某些毒品犯罪的定罪归类为“ 加重重罪 ”是由《1988年反毒品滥用法》第7342条纳入该法的，Pub. L. No. 100-690, 102 Stat. 4181, 4469-70（1988年11月18日生效）（“ ADAA ”）。
3 “ 加重重罪 ”的定义由《1990年移民法》修订，Pub. L. No. 101-649, 104 Stat. 4978，以纳入“ 任何非法贩运任何受控物质 ”的表述，并明确“ 加重重罪 ”一词适用于“ 无论是违反联邦还是州法律 ”的罪行。参见 Gerbier v. Holmes，前引，第305页（“ 这一变化实际上编纂了 BIA 在 Barrett 案中的裁决。 ”）（引用 H.R. Rep. No. 681, pt. 1, 第147页（1990年），重印于 1990 U.S.C.C.A.N. 6472, 6553）。

404

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

违反联邦毒品法律，即任何……授权最高监禁刑期超过1年的罪行。”同上，第94页。

我们在 Matter of Barrett、Matter of Davis 和 Matter of L-G- 案中提出的先前解释的基本要素，在我们适用它们的12年期间，从未在任何时候受到司法部长的干扰。我们在那些案件中的解释已被适用于自 Matter of L-G- 案7年前裁决以来所裁判的数千起案件。此外，我们对第924(c)(2)条的解释已被国会默示确认，国会在1996年对该法的全面修订中未采取任何行动来修订该法第101(a)(43)(B)条或改变我们对那一规定的解释。

相比之下，在《1996年非法移民改革和移民责任法》（Pub. L. No. 104-208 的 C 部分，110 Stat. 3009-546，“ IIRIRA ”）中，国会专门审查了我们的先例，处理了何为定罪和判处刑罚的问题，并明确修改了我们对这些与驱逐相关概念的解释。在这样做时，国会特别指出了它不赞成的委员会解释。参见，例如，H.R. Conf. Rep. No. 104-828 (1996)（“ 联合解释声明 ”）。然而，国会并未反对我们在 Matter of L-G- 案（前引）中的推理，

4
也没有修改该法第101(a)(43)(B)条。

不言自明的是，国会在其行动时被视为不仅知晓法规的先前解释，而且知晓既存的判例法。Lorillard v. Pons, 434 U.S. 575, 580 (1978)（“ 推定国会知晓对法规的行政或司法解释。 ”）；2A C. Sands, Sutherland on Statutory Construction § 49.09 (4th ed. 1973)。在国会“ 表现出对[纳入的]规定及其司法解释的详细了解，以及愿意偏离那些被认为不适合或不宜纳入的规定 ”的情况下，推定国会以此种知晓行事尤为适当。Lorillard v. Pons，前引，第581页。同样重要的是，不推定国会通过沉默改变既定的法律先例。American Hosp. Ass ’ n v. N.L.R.B., 499 U.S. 606, 613-14 (1991)（“ 如果这一修正案旨在对委员会规则制定权的范围施加进口限制……我们期望在立法历史中找到该意图的某种表达。 ”）。5 国会的选择性

4 这种情况与 Almendarez-Torres v. United States, 523 U.S. 224 (1998) 中的情况不同，在该案中，法院宣布后来的移民立法未为解释该法第276(b)条的先前规定提供依据。同上，第237页。相比之下，在此，国会未干扰在具有控制力的先例中公布的现有机构解释。
5 正如 INS v. St. Cyr, 533 U.S. 289 (2001) 案中的情况一样，立法历史具有重要意义，因为尽管其具有全面性，但其中没有证据表明国会具体审议了对该法第101(a)(42)(B)条的解释。比较 Harrison v. PPG（续……）

405

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

在修改我们对与刑事定罪有关的某些关键定义的解释，同时保持其他解释不变时，“ 强烈表明，若非国会明确作出的那些改变，它意图完全纳入[现有的]救济和程序。 ” Lorillard v. Pons，前引，第582页。尽管国会未明确处理并推翻我们对第924(c)(2)条中“ 毒品贩运犯罪 ”一词的解释这一事实并不妨碍多数意见重新考虑我们原解释的依据并修改我们对法规的解读，但国会的无所作为确实表明我们现有的解释是有效的。

B. 巡回法院对第924(c)(2)条所定义“ 毒品贩运犯罪 ”一词的解释

不可否认，多数巡回法院不同意我们对第924(c)(2)条的解释，并得出结论认为该法规仅要求罪行是根据《受控物质法》可处罚的州或联邦“ 重罪 ”。United States v. Restrepo-Aguilar，前引，第364页；另见 Gerbier v. Holmes，前引，第307页（“ 迄今为止，除第一巡回法院外，第二、第五、第八、第九、第十和第十一巡回法院在量刑指南背景下也支持这一观点。 ”）。然而，除第五巡回法院外，没有一个法院明确将其量刑指南裁决扩展到移民背景下产生的案件。参见 United States v. Hernandez-Avalos, 251 F.3d 505, 509 (5th Cir.)（裁定“ [w]e 未能看出基于这一区别而对本法规作不同解释的有效性 ”），调卷令被驳回，122 S. Ct. 305 (2001)。此外，目前有两个巡回法院明确为移民背景下的不同解释留有余地。尽管如此，面对这些不同的解释和不同的考量，多数意见却让位于巡回上诉法院在刑事量刑指南案件中解释第924(c)(2)条的裁决。

在 Matter of K-V-D-, 临时决定3422 (BIA 1999)（在 United States v. Hernandez-Avalos 案（前引）之前裁决）中，我们认识到，在 Matter of L-G- 案（前引）中与我们解释不同的巡回法院中，没有一个在移民背景下产生的案件中明确采纳相反解释，

5（……续）
Industries, Inc., 446 U.S. 578, 602 (1980)（Rehnquist 大法官持异议）（“ 在像本案这样，对立法语言的解释作出了如此广泛且相对非正统的改变的案件中，我认为法官和侦探一样，都可以考虑这样一个事实：看门狗在夜间没有叫。 ”），引用于 Chisom v. Roemer, 501 U.S. 380, 396 n.23 (1991)（引用 A. Doyle, Silver Blaze, in The Complete Sherlock Holmes 335 (1927)）。

406

移民语境。6 例如，在 United States v. Pornes-Garcia, supra 中，第二巡回法院认识到，“ 这里的问题是，同样的狭义解释[即委员会所采纳的解释]是否适用于《量刑指南》第2L1.2(b)(1)(A)条。 ” Id. at 143（着重号为原文所加）。尽管第二巡回法院确实在 Jenkins v. INS, 32 F.3d 11 (2d Cir. 1994) 中重新考虑了其裁决，决定遵从 Matter of L-G-, supra，但该法院并非在没有说理意见的情况下仅仅予以遵从。见 Aguirre v. INS, supra；另见 United States v. Pornes-Garcia, supra；比较 Matter of Yanez, 23 I&N Dec. 390, 400 (BIA 2002)。

相反，在 Pornes-Garcia 中，第二巡回法院明确解释，该法院在 Aguirre 中重新考虑裁决的依据是其对全国统一性的关注。Id. at 147。该法院承认，同一术语出现在单一法案的不同部分时被赋予相同含义这一规则并非没有例外。Id.（引注省略）。Pornes-Garcia 法院引用美国最高法院在 Atlantic Cleaners & Dyers, Inc. v. United States, 286 U.S. 427, 433 (1932) 中的论述，推理称：“ 当词语所指的标的并不相同……或者条件不同时……其含义完全可以有所不同，以符合法律的目的。 ” United States v. Pornes-Garcia, supra, at 147（认定对 § 924(c)(2)的不同解释因纳入该术语的各条款目的不同而有正当理由）。因此，面对政府关于应重新考虑其在 Aguirre v. INS 中遵从性裁决的论点，第二巡回法院明确认定，18 U.S.C. § 924(c)(2) 中的“ 任何重罪 ” 一语，在适用量刑指南与执行《移民与国籍法》条款时，可以作不同解释。Id. at 147-48。

此外，在 Gerbier v. Holmes, supra 中，第三巡回法院认可了委员会在 Barrett、Davis 和 L-G- 中的分析，裁定：“ 我们认为， § 924(c)(2)的措辞，按其自身条款系基于枪支犯罪的联邦量刑加重规定，仅适用于联邦暴力犯罪或毒品贩运犯罪。 ” Id. at 308。Gerbier 法院解释称：“ 无论在量刑指南案件中正确的解释可能是什么，我们不同意在驱逐出境语境下 § 924(c)中‘ 毒品贩运犯罪 ’ 的平义包括州重罪定罪，而该定罪在联邦法律下仅属轻罪，且该州法律定罪本来没有贩运成分。 ” Id. at 307。该法院认定“ 假设的联邦重罪 ” 分析是适当的，即法院应审查该定罪

6

在第五巡回法院于 United States v. Hernandez-Avalos, supra 中作出裁决后，我们在该巡回法院辖区内产生的案件中明确默许了其解释。Matter of Salazar, 23 I&N Dec. 223 (BIA 2002)。

407

是否属于州毒品持有犯罪，若依联邦法律起诉，将构成重罪。Id. at 308-10。Gerbier 法院特别考察了1988年对 § 924(c)(2)的修正，该修正 “ 并未改变重罪违反必须是违反联邦法律而非州法律这一事实。 ” Id. at 309。

此外，尽管多数意见依赖第一巡回法院在 United States v. Restrepo-Aguilar, supra, at 366 中的推理，但该法院明确承认，“ L-G- 案的裁决并未涉及本案所争议的加重重罪量刑加重规定的任何考量。 ” 该法院指出，“ L-G- 案中争议的，反而是申请人依据 8 U.S.C. § § 1158 和 1253(h) 申请庇护和要求暂缓驱逐出境的权利。 ” Id. 尽管该法院承认我们的 L-G- 裁决取决于 8 U.S.C. § 1101(a)(43) 中 “ 加重重罪 ” 的定义，而该定义在相关部分与 U.S.S.G. 2L1.2 适用注释7所规定的相同，但它裁定 “ 相关语境不同。 ” Id.（着重号为原文所加）。第一巡回法院认定，我们承认庇护和暂缓驱逐出境裁决背后的特定政策考量，“ 并不能使我们相信国会在创设加重重罪量刑加重规定时……意图达到相同结果。 ” Id.（着重号为原文所加）。

C. 多数意见与委员会价值观

多数意见放弃作出任何独立解释，并坚称其只是默许上诉巡回法院的裁决。然而，事实上，多数意见选择如此解释法定语言，以致《受管制物质法》21 U.S.C. § 802(13) 所定义的 “ 重罪 ” 一语，要求将任何依 18 U.S.C. § 924(c)(2) 所列举法规可予处罚的州重罪犯罪视为加重重罪，而不论该犯罪依联邦法律是否可作为重罪处罚。为证明这一改变正当，多数意见基本上依赖三点。第一，多数意见提出关切称，“ respondent 的上诉提出了重大法律问题，并说明了适用我们在 Matter of K-V-D-, supra 中所采纳的分析方法时可能出现的一些困难。 ” Matter of Yanez, supra, at 392（着重号为原文所加）。第二，多数意见表达其关切称，Matter of K-V-D- 对 18 U.S.C. § 924(c)(2) 的解释 “ 并未普遍被联邦刑事法院遵循。 ” Id. 第三，多数意见认定，由于 “ 在此语境下目前无法实现统一性……继续遵循 Matter of K-V-D-、Matter of L-G- 和 Matter of Davis 所采纳的标准不再合理。 ” Id. at 396。

简言之，多数意见指出，如果必须依我们先前的法律来解释 respondent 提出的法律问题，这些问题很棘手。直接遵循联邦巡回

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

法院在相关但并非相同语境中的裁决会容易得多，而适用联邦标准以实现移民法统一执行的相反政策目标无论如何也无法实现。我们不能同意这些放弃先前解释的理由。如果我们要选择改变解释，就需要更好的理由。

如上所述，18 U.S.C. § 924(c) 是一项量刑加重法规，它提高了在刑事语境中某些伴随枪支实施的犯罪可施加的刑罚。我们不争辩，各巡回法院对我们先前在驱逐出境和遣返语境中作出的解释几乎或完全不欠遵从。§ 924(c)(2) 是一项刑事法规，我们作为机构对此并无特别专长。Gerbier v. Holmes, supra, at 302 n.2（引用 Drakes v. Zimski, 240 F.3d 246, 250 (3d Cir. 2001)）；比较 Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 843 (1984)。然而，多数解释“ 毒品贩运犯罪 ”一语的联邦巡回法院是在量刑加重案件中这样做的，处理的是《法》第101(a)(43)(B)条所定义的“ 加重重罪 ”的定义。Gerbier v. Holmes, supra, at 308 n.9。

值得注意的是，在 Matter of L-G-, supra 中，我们指出：“ 我们认为对‘ 毒品贩运犯罪 ’的这一较不宽泛的解释符合 18 U.S.C. § 924(c)(2) 的立法史。 ”Id. at 94（着重号为原文所加）。在出于移民执法目的改变对《法》第101(a)(43)(B)条的这一长期解释时，多数意见未考虑这样一项原则：在解释该法规时，我们的职责是狭义适用《法》的遣返条款。见 Fong Haw Tan v. Phelan, 333 U.S. 6, 10 (1948)（承认“ 驱逐出境是一项严厉措施，有时等同于放逐或流放 ”（引用 Delgadillo v. Carmichael, 332 U.S. 388 (1947)））；另见 United States v. Pornes-Garcia, supra, at 146-47（承认委员会的“ 狭义 ”解释）；Reyes-Hernandez v. INS, 89 F.3d 490, 492-93 (7th Cir. 1996)（承认驱逐出境的严厉后果）。

最高法院已明确指出，“ 我们不会假定国会意图侵犯[移民的]自由，超出所用词语若干可能含义中最狭义者所要求的范围。 ”Fong Haw Tan v. Phelan, supra, at 10（着重号为原文所加）。7 最高法院在 INS v. St. Cyr, 533 U.S. 289 (2001) 中的裁决表明，该规则适用于

7 自1949年以来，我们在30多项先例裁决中遵循了该规则。见，例如，Matter of Farias, 21 I&N Dec. 269, 274 (BIA 1996; A.G., BIA 1997)；Matter of Tiwari, 19 I&N Dec. 875 (BIA 1989)；Matter of Andrade, 14 I&N Dec. 651 (BIA 1974)；Matter of G-, 9 I&N Dec. 159 (BIA 1960; A.G. 1961)；Matter of K-, 3 I&N Dec. 575 (BIA 1949)。在这样做时，我们一贯认定，可驱逐性问题必须作有利于外国人的解决。Matter of Serna, 20 I&N Dec. 579, 586 (BIA 1992)；Matter of Chartier, 16 I&N Dec. 284, 287 (BIA 1977)。

409

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定第3473号

甚至包括对Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., supra, at 842一案所规定检验标准第一分支下法规平实语言解释的质疑。INS v. St. Cyr, supra, at 320（承认“‘对驱逐法规中任何遗留歧义作有利于外籍人解释的长期原则’”（引用INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U.S. 421, 449 (1987)））。因此，我们有义务选择更狭窄的解读，即导致较少严厉驱逐后果的解读。

此外，多数意见将Matter of L-G-, supra一案中表达的统一性关切视为无法实现而予以驳回。8 然而，事实上，多数意见的解释所造成的不统一将等于或大于我们目前在L-G-和K-V-D-案解释下存在的不统一。在我们最近于Matter of K-V-D-案中的裁决中，我们承认，根据默许原则，我们必须遵循那些在移民执法背景下解释§ 924(c)(2)的巡回法院判决，并且我们一直遵守这些原则。见Matter of Salazar, 23 I&N Dec. 223 (BIA 2002)。因此，我们必须默许第二和第三巡回法院的裁决，这些法院迄今遵循了我们在Matter of L-G-案中的解释。见Matter of K-V-D-, supra; Matter of Anselmo, 20 I&N Dec. 25 (BIA 1989)。

然而，在其他巡回法院，多数意见裁定我们将采用多数巡回法院在量刑指南判决中遵循的方法。Matter of Yanez, supra, at 397。不可取的结果将是，个人是否面临驱逐以及是否被取消几乎所有形式的救济资格，将取决于州标签或巡回法院管辖权，或两者兼有。Cf. Taylor v. United States, 495 U.S. 575, 592 (1990)（引用United States v. Nardello, 393 U.S. 286, 293-94 (1969)）。

由于州法院标签差异显著，在不同司法管辖区实施的相同持有罪行将产生广泛不同的移民后果。例如，在马里兰州，简单持有受管制物质被标记为轻罪，不会触发加重重罪后果。见Md. Code Ann., Crimes and Punishments, § 287 (2001)（将非法持有或施用危险物质作为轻罪处罚，最高可判处4年监禁）。相比之下，就在波托马克河对岸，弗吉尼亚州将持有大多数受管制物质定为5级重罪。Va. Code Ann. § 18.2-250 (Michie 2001)。在加利福尼亚州，相同行为可能导致轻罪或重罪定罪，取决于具体情况。见Cal. Health and Safety Code § 11350 (West 2002)（处罚持有行为，可判处监禁

8 我们在最近解释该法各条款的裁决中一直寻求实现统一性。见，例如，Matter of Rodriguez-Rodriguez, Interim Decision 3411 (BIA 1999); Matter of Roldan, Interim Decision 3377 (BIA 1999); Matter of A-P-, Interim Decision 3375, at 9 n.6 (BIA 1999)。但见Matter of Salazar, supra。

410

引用为23 I&N Dec. 390 (BIA 2002) 临时裁决#3473

在县监狱或州监狱，并根据§ 11356将“ 重罪罪行 ”和“ 可作为重罪处罚的罪行 ”定义为法律规定的可判处州监狱监禁的罪行）。

这些差异甚至延伸到持有少于30克大麻的罪行，国会明确认定该罪行在涉及受管制物质定罪的驱逐理由下不构成可驱逐罪行。见该法第237(a)(2)(B)(I)条；Matter of L-G-, supra, at 104（Holmes, 同意意见）。正如第三巡回法院在Gerbier v. Holmes, supra案中指出的，在北达科他州，因单一简单持有30克或以下大麻罪行被定罪的人，该罪行可作为重罪处罚，将因加重重罪定罪而面临驱逐，甚至没有申请取消驱逐的可能性。Id. at 312（引用N.D. Cent. Code § 19.03.1-23(6) (2000)）。但在蒙大拿州，因相同罪行被定罪的人，该罪行仅为轻罪，则不会在加重重罪分类下面临驱逐，且有机会寻求取消。Id.（引用Mont. Code Ann. § 45-102(2) (2001)）。

因此，一个州的外籍人可能无资格获得取消驱逐，即使他实施了与另一个州的外籍人完全相同的罪行，仅仅因为两个州对同一罪行的处罚不同。由于这些不同结果是真实可能性，多数意见的解释完全破坏了实现统一移民法的任何努力。见United States v. Pornes-Garcia, supra, at 147（指出“ ‘ 全国统一性的利益胜过我们在此情况下对巡回法院先例的遵循 ’ ”）（引用Aguirre v. INS, supra, at 317）；另见Gerbier v. Holmes, supra, at 311（“ 事实上，移民背景下有利于统一性的政策植根于宪法。见U.S. Const. art. I, § 8。 ”）。

II. 委员会改变解释的影响

因持有受管制物质被定罪的外籍人是否面临驱逐不是问题所在。任何因涉及受管制物质的罪行被定罪的外籍人，无论其身份是否合法，或是否被临时或永久接纳，均根据该法第237(a)(2)(B)(I)条，8 U.S.C. § 1227(a)(2)(B)(I) (2000)面临驱逐。此外，我们已通过推翻先前在Matter of Manrique, 21 I&N Dec. 58 (BIA 1995)案中的裁决，确保首次简单持有受管制物质的州起诉不会被解释为该规则的例外。Matter of Salazar, supra; Matter of Roldan, Interim Decision 3377 (BIA 1999)，部分被Lujan-Armendariz v. INS, 222 F.3d 728, 745-49 (9th Cir. 2000)推翻。

411

引用为23 I&N Dec. 390 (BIA 2002) 临时裁决#3473

因此，我们同意多数意见的结论，即答辩人作为因受管制物质违规被定罪的外籍人，根据该法第237(a)(2)(B)(I)条仍可被驱逐出美国。我们也同意多数意见，根据Matter of Punu, Interim Decision 3364 (BIA 1998)，答辩人最初于1998年1月5日被“ 定罪 ”。然而，事情并未到此结束。

A. 新规则对可驱逐性和驱逐救济的影响

根据联邦法律，首次持有罪行（除5克或以上快克可卡因外的受管制物质）不被视为重罪，而是轻罪。21 U.S.C. § 844(a) (2000)。然而，在因持有受管制物质“ 最终定罪 ”后实施的第二次持有罪行，在某些情况下可作为重罪处理。Id. 因此，根据我们在Matter of L-G-, supra和Matter of K-V-D-, supra案中的“ 假设联邦重罪 ”裁决来解释答辩人的案件，答辩人的可驱逐性将不取决于多数意见所暗示的关于其首次毒品持有定罪终局性的“ 技术性论点 ”，而取决于对该定罪根据21 U.S.C. § 844(a)将如何处理的直接审查。9 Cf. Matter of Yanez, supra, at 399。

答辩人因1997年伊利诺伊州毒品持有违规而接受的审前缓刑于1999年5月27日被伊利诺伊州法院“ 终止 ”，答辩人被“ 释放 ”。因此，根据伊利诺伊州法律，答辩人在实施第二次毒品持有罪行时没有持有受管制物质的最终定罪，因为他于1999年5月27日对第一次和第二次罪行均认罪并实际被定罪。见People v. Sherrod, 664 N.E.2d1066,1070 (1996)（McCuskey, J., 特别同意意见）（“ 程序直到初审法院要么：(1) 裁定被告成功完成缓刑……要么 (2) 认定被告违反缓刑条款或条件，在此情况下可作出定罪判决并判处刑罚，才为终局。 ”）。根据联邦法律，如果在实施第二次持有罪行时不存在先前最终定罪，答辩人的第二次罪行只能作为轻罪处罚，不构成加重重罪。见21 U.S.C. § 844(a)。

9 根据我们在Matter of L-G-, supra案中的先例裁决，我们一直要求在实施第二次持有受管制物质罪行之前，先前定罪必须是“ 最终 ”的，以便第二次罪行被视为“ 假设联邦重罪 ”。见，例如，Matter of Matic, A72 446 565 (Nov. 9, 1998)；另见Matter of Villagrana, A41 329 243 (July 19, 2001)。

412

引用为23 I&N Dec. 390 (BIA 2002) 临时裁决#3473

按照多数意见解读该法规，可以说改变了respondent案件的结果。根据今天宣布的解读，由于1998年对持有可卡因的指控——根据伊利诺伊州法律属于“ class 4 felony ”——作出的认罪答辩，respondent已被判定犯有加重重罪。Matter of Yanez, supra, at 391。如果该罪行被解释为加重重罪，因单一毒品持有罪行被定罪的个人没有资格获得大多数形式的自由裁量救济，如庇护、取消递解和自愿离境。未经司法部长同意，他也不能申请重新入境美国，并且没有资格获得豁免。见Guerrero-Perez v. INS, 242 F.3d 727, 737 (7th Cir.), reh ’ g denied, 256 F.3d 546 (2001)。此外，因涉及受管制物质的犯罪被定罪的个人最有可能被归类为已被判定犯有特别严重罪行，从而使其没有资格获得暂缓递解。见Matter of Y-L-, A-G- & R-S-R-, 23 I&N Dec. 270 (A.G. 2002)。而且，如果根据8 U.S.C. § 1324因未经授权重新入境美国而被定罪，此类个人将根据U.S.S.G. § 2L1.2受到大幅加重刑罚。见United States v. Martinez-Carillo, 250 F.3d 1101, 1102 (7th Cir. 2001)。这些后果——现在将因持有受管制物质的定罪，或在首次定罪成为终局前实施的第二次犯罪而产生——根本不可能被预见。

B. 与新规则相关的正当程序关切

我们今天的裁决显著改变了Board对《法案》第101(a)(43)(B)条的解释。它改变了规则，使得因简单持有受管制物质而被定罪的respondent现在基于加重重罪罪行而可被递解。它改变了递解的后果，使其没有资格获得大多数形式的救济，被取消归化资格，并且如果未经司法部长许可返回美国，将受到远为严厉的处罚。

多数意见认为，我们在Matter of L-G-, supra中的裁决并未对 § 924(c)(2)作出权威性解释，respondent在移民语境中产生的案件中不能依赖该解释，这种说法既违反法规，也与现实情况不符。10 参见8 C.F.R. § 3.1(g) (2001)。即使在多个巡回法院在刑事量刑指南案件中发布了替代性

10 多数意见声称，我们在Matter of L-G-中对第二巡回法院在United States v. Jenkins, supra中裁决的默许，“ 强烈表明我们对 § 924(c)(2)的解读并非权威性的 ”，这不过是多数意见一厢情愿的想法。Matter of Yanez, supra, at 400。在我们1995年8月27日裁决后的6个月内，即1996年3月22日，第二巡回法院遵从了我们在Matter of L-G-中的裁决，认为我们对法规解释的理由具有说服力。见Aguirre v. INS, supra。

413

引用为23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时决定#3473

对 § 924(c)(2)的解释后，我们继续援引Matter of L-G-中的推理作为我们对法律的解释。11

Board的裁决性裁定对移民法官、Service官员以及在我们递解程序中出庭的respondent具有约束力。8 C.F.R. § 3.1(g)。早在1947年，最高法院就裁定，行政机构可以适当地利用裁决来“ 宣布和适用新的行为标准 ”。SEC v. Chenery Corp., 332 U.S. 194, 203 (1947)；另见NLRB v. Wyman-Gordon Co., 394 U.S. 759 (1969)。作为行政法庭，我们的裁决性裁定构成对法规的权威性解释，等同于法规。12 因此，诉讼当事人完全有理由参照我们的先例来指导其行为以及与潜在递解依据和递解救济相关的决定。

我们承认，“ 裁决论坛经常可以被用来宣布适用于特定当事人的新原则……即使这些原则涉及对过去政策的改变。 ” Ruangswang v. INS, 591 F.2d 39, 44 (9th Cir. 1978)；另见NLRB v. Bell Aerospace Co., 416 U.S. 267, 290-95 (1974)。毫无疑问，“ ‘ 监管机构不会制定永恒的行为规则。 ’ ” Motor Vehicle Mfrs. Ass ’ n of the United States, Inc. v. State Farm Mut. Auto. Ins. Co., 463 U.S. 29, 42 (1983)（引用American Trucking Assoc., Inc. v. Atchison, Topeka & Santa Fe Ry.

11 与多数意见声称respondent不可能依赖我们对Matter of L-G-, supra的坚持相反——因为Matter of K-V-D-, supra是在他1999年5月认罪答辩之后裁决的——我们对 § 924(c)(2)的解读被统一适用。我们一贯发布未公布的裁决，表明我们不会遵循巡回法院在量刑指南案件中解释《法案》第101(a)(43)(B)条的裁决，并将坚持我们在Matter of L-G-中的裁决。见，例如，Matter of Zuniga, A41 268 067 (Mar. 17, 1999)；Matter of Garcia, A90 266 293 (Feb. 24, 1999)；Matter of Martinez, A91 275 632 (Feb. 22, 1999)；Matter of Valle, A39 089 782 (Feb. 19, 1999)，可在http://www.usdoj.gov/eoir/vll/libindex.html获取。所有这些裁决以及其他类似裁决均早于respondent的第二次认罪答辩和最终定罪，其中若干裁决讨论了在实施第二次犯罪时缺乏最终定罪所施加的限制。见，例如，Matter of Matic, supra；另见Matter of Valle, supra。与Guillen-Garcia v. INS, 60 F.3d 340, 345-46 (7th Cir. 1995)不同——在该案中第七巡回法院认定事实与未公布裁决中的事实有足够区别，“ 使我们能够得出结论，裁决之间不存在不一致 ”——我们网站上列出的“ 索引 ”裁决涉及共同的法律问题。12 我们的“ ‘ 裁决案件可以并且确实当然地作为制定机构政策的载体，这些政策在其中被适用和宣布。见H. Friendly, The Federal Administrative Agencies 36-52 (1962)。 ’ ” Atchison, Topeka & Santa Fe Ry. Co. v. Wichita Bd. of Trade, 412 U.S. 800, 807 (1973)（引用NLRB v. Wyman-Gordon Co., supra, at 765-66）；另见 Ruangswang v. INS, 591 F.2d 39, 44 n.6 (9th Cir. 1978)（指出“ ‘ 机构 ’ 是司法部，因为移民和归化局与移民上诉委员会都是该部的分支 ”）。

414

Co., 387 U.S. 397, 416 (1967))。同样，必须给予机构充分的自由裁量权以“‘使其规则和政策适应不断变化的情况的要求。’”Id.（引用Permian Basin Area Rate Cases, 390 U.S. 747, 784 (1968))。

然而，尽管我们可以修改我们的解释，但当变更不仅仅是现有标准的纯粹完善，且受影响的当事人已对旧标准产生不利依赖时，该变更可能是任意或反复无常的。见NLRB v. Bell Aerospace Co., supra, at 294-95；另见Ruangswang v. INS, supra, at 44-45。通过“裁决”作出的解释变更“在‘某些新责任’源于‘基于善意信赖Board声明而采取的过去行动’时也可能是不适当的。”Ruangswang v. INS, supra, at 44（引用NLRB v. Bell Aerospace Co., supra, at 295）。本案就是这种情况。

这些限制反映了如今熟悉的反对溯及既往的推定，最高法院最近在移民案件中确认并适用了该推定。INS v. St. Cyr, supra。也就是说，新规则的溯及适用应以“公平通知、合理信赖和既定期望的熟悉考量”为依据和指导。Landgraf v. USI Film Products, 511 U.S. 244, 270 (1994)；另见Martin v. Hadix, 527 U.S. 343, 352 (1999)；United States ex rel. Accardi v. Shaughnessy, 347 U.S. 260, 266-68 (1954)。时至今日，普遍接受的是，“[公]平的基本考量要求个人有机会知道法律是什么并相应地调整其行为；既定期望不应被轻易打破。”INS v. St. Cyr, supra, at 316（引用Landgraf v. USI Film Products, supra, at 265-66）；另见Jideonwo v. INS, 224 F.3d 692, 696-97 (7th Cir. 2000)。

因此，“行为通常应根据行为发生时存在的法律来评估其法律效果的原则具有永恒和普遍的人类吸引力”，并应在此适用。Kaiser Aluminum & Chemical Corp. v. Bonjorno, 494 U.S. 827, 855 (1990)（Scalia, J., 同意意见）；另见BMW of North America, Inc. v. Gore, 517 U.S. 559, 574 (1996)（“我们宪法判例所珍视的基本公平观念要求个人不仅获得关于将使其受到惩罚的行为的公平通知，而且获得关于州可能施加的处罚严重程度的公平通知。”）。同样，在SEC v. Chenery Corp., supra中，法院宣布，通过裁决引入新标准所产生的任何溯及力“必须与产生违反法定设计或法律与

衡平原则的结果的危害相权衡。 ” Id. at 203（强调添加）；13 另见Gill v. INS, 666 F.2d 390, 392 (9th Cir. 1982)。

最高法院指出，尽管 “ 赋予刑事被告的严格宪法保障不适用于民事案件，但正当程序条款所提供的免于 ‘ 未经通知的判决 ’ 的基本保护涉及民事处罚。 ” Shaffer v. Heitner, 433 U.S. 186, 217 (1977)（Stevens, J., 对判决结果同意意见）。因此，虽然国会可以颁布具有溯及力的法律，但正当程序要求对溯及力有单独的理由。Pension Benefit Guaranty Corp. v. R. A. Gray & Co., 467 U.S. 717, 729-30 (1984)。

此外，即使上诉法院适用 “ 其作出裁判时有效的法律 ”，溯及适用法律以致产生 “ 明显不公 ”，亦违反正当程序条款。Bradley v. School Bd. of City of Richmond, 416 U.S. 696, 716 (1974)。当新法律改变既有权利或对一方施加未经预见的义务而未提供适当通知时，即可能产生明显不公。Id. at 720；另见 Kopec v. City of Elmhurst, 193 F.3d 894, 904 n.7 (7th Cir. 1999)（指出用于判断制定法是否应溯及适用的 “ 司法默认 ” 规则包括 “ 明显不公 ” 标准）。

本案所在的第7巡回区法院已裁定，驱逐出境法律的溯及变更侵犯了受影响外国人的正当程序权利。Jideonwo v. INS, supra；另见 Reyes-Hernandez v. INS, supra, at 493（不赞成对依赖申请豁免机会而承认可驱逐性的被申请人进行 “ 诱捕 ”）。事实上，第7巡回区已承认，“ ‘ 填补规制性法律空隙的职能应尽可能通过准立法性的规则颁布来完成，以便适用于未来。 ’ ” NLRB v. Federal Sec., Inc., 154 F.3d 751, 755 (7th Cir. 1998)（原文有改动）（引用 SEC v. Chenery Corp., supra, at 202）。

13 多数意见似乎忽略了这一点：最高法院关于通知以及个人使其行为符合法律现状的能力的关切，构成了 “ 法律与衡平原则 ”，从而构成对行政机关通过裁判宣布新规则之权力的例外。SEC v. Chenery Corp, supra, at 203；参见 Matter of Yanez, supra, at 400 n.10。事实上，在 Molina v. INS, 981 F.2d 14, 21 (1st Cir. 1992) 中，第1巡回区暗示其可能接受法庭之友的论点，即行政机关未通过规则制定或 “ 仅以具有未来效力的方式推翻其先前判例 ” 来改变 Ozkok 之前的定义属违法，但无法认定 Molina 一方存在合理依赖，因为委员会先前裁决中的标准 “ 对于处于 Molina 情形的人而言，充其量是模糊的 ”。本案并非如此。此外，自最高法院在 INS v. St. Cyr, supra, at 322-23 作出裁决以来，对于已作出认罪答辩的被申请人，是否必须证明实际依赖已存疑问。

416

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时裁决第3473号

因此，在我们对导致驱逐后果的过往行为适用新规则之前，我们应参照 Retail, Wholesale & Dep ’ t Store Union v. NLRB, 466 F.2d 380, 390 (D.C. Cir. 1972) 中阐明的五项因素，该五项因素已被第7巡回区及其他六个巡回上诉法院采纳。见 NLRB v. Wayne Transp., 776 F.2d 745, 751 (7th Cir. 1985)。该五因素检验审查：(1) 特定案件是否属首次印象案件；(2) 新规则是否代表对既定实践的突然背离，或仅试图填补法律未定领域的空白；(3) 新规则所适用的一方对先前规则的依赖程度；(4) 溯及性命令对一方施加的负担；以及 (5) 尽管一方依赖旧标准，适用新规则的法定利益。

适用该五因素检验，我们必须认定多数意见所导致的变更具有溯及性，不应适用于被申请人的案件，也不应适用于任何被申请人依赖我们在 Matter of L-G-, supra 和 Matter of K-V-D-, supra 中的裁决，对单纯持有受管制物质作出认罪答辩的案件。在 INS v. St. Cyr, supra 中，最高法院承认，“ 毫无疑问，一般而言，考虑是否达成认罪协议的外国人被告对其定罪的移民后果有敏锐认识。 ” Id. at 322（引文省略）。法院还指出，“ 保留此类救济的可能性，本应是被告在决定是否接受认罪提议或转而接受审判时所寻求的主要利益之一。 ” Id. at 323。与多数意见的主张相反，问题不在于实际依赖，而在于推定依赖。

多数意见对“ 毒品贩运犯罪 ”的解释并非首次印象问题，而是背离了我们十余年来所适用的解读。此外，我们明确考虑了在许多巡回法院量刑指南案件中适用的不同解释，并特别重申了 Matter of L-G-, supra，表明除非因巡回法院裁决而明确指示另有规定，我们将继续遵循我们的解读。被申请人及其他类似外国人，在决定是否放弃审判权时，几乎必然依赖我们在 Matter of L-G- 和 Matter of K-V-D- 中的裁决，并依赖持有受管制物质定罪不会被视作加重重罪、或阻碍其寻求取消救济或归化机会的可能性。

毫无疑问，再一次，“ ‘ 所有这些人，无疑还有许多其他人，都有其已调整行为以与之相符的既定期待。 ’ ” INS v. St. Cyr, supra, at 324 n.52（引用 Matter of Soriano, 21 I&N Dec. 516, 528 (Rosenberg, 同意并反对意见)）。因此，我们必须认定多数意见在作出本裁决时超出了公平的界限。见 INS v. St. Cyr, supra；Ruangswang v. INS, supra, at 44（“ 然而，我们

417

引用为 23 I&N Dec. 390 (BIA 2002)
临时裁决第3473号

确信委员会试图做的事情……超出了 Bell 案所允许的界限。自愿离境的最坏后果和驱逐出境的最坏后果无疑是重大的。”）。

最终，如果“对有关制定法的政策影响有任何不安”，第7巡回区已裁定此类事项“属于国会而非司法部门的职权范围”。Guerrero-Perez v. INS, supra, at 737。或许委员会这一史无前例的裁决——推翻了一项存在12年的解释——为以下做法提供了依据：应请国会专门就它希望我们如何裁定合法居民及其他因单纯持有受管制物质而被定罪的被申请人的命运作出规定。

III. 结论

我们改变对一项带来如此极端后果的制定法条款之解释的裁决，不能基于权宜之计。因此，我们不能同意最简单的解读就是正确的解读。此外，我们认为多数意见对该制定法的解释，不必要地对数千名因单纯持有受管制物质而被定罪的被申请人施加了溯及性解释。这是对该制定法过度且不当的解读。据此，我们部分同意、部分反对。

418