APR142023_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：25887258 日期：2023年4月14日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名建筑行业技工，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任最初基于申请人的陈述——其拟从事的事业是为广泛行业提供职业健康与安全领域的工业工程咨询——批准了该申请。但审理主任在收到申请人对撤销意向通知的回复后撤销了批准，原因是申请人在随后的移民程序中反复作出重大虚假陈述。申请人对相关事实和情况的反复重大虚假陈述，使审理主任关于申请人有资格获得对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免的决定归于无效。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

USCIS可在批准申请后的任何时间，基于8 C.F.R. § 205.1未规定的任何理由，在撤销的必要性引起USCIS注意时，经通知以“ 充分且正当的理由 ”撤销该批准。该法第205条，8 U.S.C. § 1155，8 C.F.R. § 205.2。我们评估在撤销意向通知（NOIR）发出时记录中支持撤销的未予反驳且未予解释的证据，以确定是否存在撤销的“ 充分且正当的理由 ”

。见 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451 (BIA 1987)；另见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 590（“ 在作出决定时记录中的证据，包括申请人针对撤销意向通知提交的任何反驳证据或解释，若足以支持此种拒绝，则撤销决定将获维持。 ”）。发现表明申请在不应当获批时却已获批的重大事实和情况，即构成撤销批准的充分且正当的理由。见同上，19 I&N Dec. 第590页。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为自由裁量事项，对被归类为EB-2类别的申请人授予对职位邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及对该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

A. 对重大事实的故意虚假陈述

审理主任撤销了该申请的批准，因为申请人故意对其当前职业活动作出重大虚假陈述。1 此项重大虚假陈述使人们对申请人拟从事的事业——为广泛行业提供职业健康与安全领域的工业工程咨询服务——产生怀疑。“ 故意 ”是指明知且有意，并意识到所陈述内容的反面才是事实。见 Matter of Tijam, 22 I&N Dec. 408, 425 (BIA 1998)；Matter of Healy and Goodchild, 17 I&N Dec. 22, 28 (BIA 1979)。重大虚假陈述是指个人为获得其本来无资格的移民利益而向政府官员作出的故意重大虚假陈述。Matter of Kai Hing Hui, 15 I&N Dec. 288, 289-90 (BIA 1975)。一旦发生，重大虚假陈述即切断了与确定该利益资格相关的调查线索。

在申请中，申请人提出其事业是从事为广泛行业提供职业健康与安全领域的工业工程咨询。为此，他们成立了一家公司， 公司）。公司运营的证据以所提供专业服务的发票形式载于记录中。

审理主任在当地USCIS办公室转介后发出NOIR，原因是申请人在调整身份面谈期间以及在一次行政实地访问中发现的事实，该访问与申请人公司代表申请人岳父提交的I-129表有关，申请人在该表上是签署人和主要联系人。2 在与USCIS的每次接触中，申请人均虚假陈述其当前业务活动。在与公司提交且申请人为签署人的I-129表有关的行政实地访问中，申请人虚假陈述其职业活动。记录中包含不一致的证据，反映申请人的唯一客户每周约聘用其三至四天、20至40小时，从事公寓拆除、管道和橱柜工作等建筑行业工作。他们在调整身份面谈中继续虚假陈述其当前活动。申请人在调整身份面谈中称，他们正在为广泛行业提供职业健康与安全领域的工业工程顾问服务。但如前所述，他们一直在从事建筑行业技工的工作，进行公寓拆除、管道和橱柜工作。

审理主任在NOIR中告知申请人，看来他们虚假陈述了其向客户提供的职责和服务。在回复NOIR时，申请人

1 记录不支持审理主任关于申请人虚假陈述其先前经验的结论。但申请人对他们目前专业活动的反复虚假陈述使人们对他们的所有陈述产生怀疑。见 Ho, 19 T&N Dec. at 591（“ 对申请人证明的任何方面产生怀疑可能导致对为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。 ”）
2 审理主任的NOIR和决定错误地陈述国务院退回I-140表以进行可能的撤销。

尽管记录中有相反证据，仍坚持他们提供了工业工程师咨询服务。为支持此主张，他们提交了：

- 其公司的所有权文件，_____
- 申请人的宣誓书，由书面证词组成，以反驳NOIR中所含的虚假陈述指控；
- 一封来自申请人唯一客户的无宣誓商业关系确认信；以及
- 声称显示申请人进行“ 现场检查 ”的照片。3

在上诉中，申请人主张该决定有误，并含糊地提及“ 不当的‘ 事实认定 ’ ”。但申请人并未具体指明任何具体的不当行为供我们评估。而合规性推定支持此处已发生的官方行为，例如由USCIS官员等公职人员进行的行政实地走访和调整身份面谈。见 United States v. Chemical Foundation, Inc., 272 U.S. 1, 14-15 (1926)。公职人员在履行日常职责过程中制作的记录，例如在此行政实地走访和调整身份面谈期间生成的记录，具有“ 强烈的可靠性迹象 ”。见 Yanez-Marquez v. Lynch, 789 F.3d 434, n.4（引用 Felzcerek v. I.NS., 75 F.3d 112, 116 (2d Cir. 1996)）。

申请人在上诉中还称，申请的撤销源于对证明标准的错误适用。虽然这些程序中的证明标准是优势证据标准，但举证责任始终在申请人一方，即按照该标准提供可靠、有证明力和实质性的证据。见法案第291条；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见 Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证责任也包括说明责任）。申请人必须满足举证责任。该责任要求提交方以文件、证词等形式提供证据，按照优势证据标准遵守适用的法定、法规和政策规定，足以使问题在实质审查中得到裁决。

尚不清楚申请人对公司的所有权如何反驳申请人就其活动所作的虚假陈述。仅仅拥有一家名称中含有“ 工程顾问 ”的公司，对于申请人是否在其寻求永久移民福利的过程中在多个环节虚假陈述其活动而言，既不可靠也无证明力。而该公司已向申请人的唯一客户开具服务账单这一事实，反映申请人是在其业务名义下从事其真实业务活动，即公寓拆除、木工和管道等建筑行业。这使人怀疑申请人在初始时的意图和真实事业是否是从事建筑行业，而非他们所呈现的作为拟议事业的工业工程咨询。

申请人的宣誓书证明其工作活动是在广泛行业领域的职业健康与安全方面担任工业工程顾问。像申请人宣誓书这样的自利陈述或宣誓书应附有佐证

3 在上诉中，申请人重新提交了上述文件。

证词和书面证据。见 Matter of S-A-, 22 I&N Dec. 1328, 1332 (BIA 2000)。而当诸如申请人宣誓书之类的证词证据缺乏细节、具体性或可信度时，对佐证证词和书面证据的需求就会增加。见 Y-B-, 21 I&N Dec. at 1136。申请人的宣誓书未提及任何其他证据或文件来支持其主张。它完全未获支持。因此，它不是可信、实质性或有证明力的证据，不足以反驳申请人对其业务活动以及最终对其拟议事业的虚假陈述。

来自申请人唯一客户的无宣誓商业关系确认信同样存在问题，因为它与记录中的证据存在未解释的不一致之处。该商业关系确认信描述该客户聘请申请人从事广泛行业领域职业健康与安全方面的工业工程咨询。该商业确认信针对其先前关于申请人真实建筑行业活动的陈述，以一句结论性声明回应，称申请人“ 从未从事‘ 建筑行业 ’或任何与职业健康与安全工业工程领域无关的其他服务。 ”但该商业确认信并未澄清或解释为何申请人的唯一客户向进行行政实地走访的官员表示，申请人从事公寓拆除、橱柜和管道等建筑行业，每周3至4天，约20至40小时。而当这一遗漏与申请人在这些程序中以及在其调整身份面谈中的反复虚假陈述相结合时，就显得尤为重要。该商业确认信未能可信或可靠地解决申请人对其当前业务活动的虚假陈述。因此，这使人怀疑其拟议事业是否曾是其移民分类申请的真实意图。

而申请人提交的声称显示其在广泛行业领域提供职业健康与安全方面工业工程咨询的照片并不令人信服。记录中没有证据表明“ 动作照片 ”在履行广泛行业领域职业健康与安全方面工业工程顾问职责中是常见的。因此，这往往使我们得出结论，这些照片可能是为了支持申请人在上诉中的论点及其对NOIR的回应而构图和摆拍的。此外，这些照片的呈现没有背景信息。因此，无法对它们进行评估以支持任何有利于或不利于申请人的法律结论。

总之，申请人基本上在上诉中称，他们通过重新提交先前提交的证据并援引证明标准，提供了真实信息，以试图证明其符合移民申请的资格。但这并未满足申请人的举证责任，即提交文件以反驳或解释审理主任在NOIR中通知他们的虚假陈述。申请人未提供相关、实质性或有证明力的证据来反驳诉讼记录中关于其虚假陈述的这一证据。在没有此类证据且在向政府官员宣誓作证时坚持这些虚假陈述的情况下，申请人试图通过对重要事实的故意虚假陈述来根据法案获取利益。因此，申请人未能证明他们没有就其拟议事业故意作出重要事实的虚假陈述。

B. 根据Dhanasar框架的国家利益豁免资格

申请人的虚假陈述直接削弱了他们获得职位offer要求豁免（从而获得劳工证）的资格。首先，豁免职位offer要求是一种自由裁量行为。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)。反复的重要虚假陈述严重不利于作出有利的自由裁量行为，例如豁免职位offer要求。此外，Dhanasar分析框架的所有三个要件都取决于对申请人拟议事业的准确可靠描述。记录中不清楚申请人的拟议事业是否就是他们在申请中所描述的那样，即在广泛行业领域职业健康与安全方面的工业工程咨询。申请人的虚假陈述引起了相当大的疑问，即申请人的真实意图是否是作为建筑行业工人而非广泛行业领域职业健康与安全方面的工业工程顾问。

然而，撇开申请人反复虚假陈述这一决定性问题和相当不利的因素不谈，我们仍然怀疑申请人的拟议事业是否符合Dhanasar框架。4 换言之，即使我们撤销审理主任的决定，我们也不会批准该申请，因为目前记录的状况不满足Dhanasar的分析框架。

1. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

在Dhanasar案中，我们将分析的第一要件聚焦于申请人具体拟议事业的潜在影响，以考量其是否具有实质价值和国家级重要性。一项事业的实质价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育、艺术或社会科学等任意多个领域中得到体现。促进人类知识、对美国潜在的经济影响以及对美国的经济利益，也可被评估以确定一项拟议事业的实质价值。

在提交申请时，申请人在其ETA 750 B部分中声明，其拟在广泛的行业领域内从事职业健康与安全方面的工业工程咨询。申请人打算作为其自己的工程咨询公司/企业的负责人从事该领域的工作。申请人证明，在广泛行业领域内从事职业健康与安全咨询具有实质价值，因为通过帮助提高生产力并减少雇主在病假和工伤补偿方面的成本，改善美国劳动力的工作场所安全可带来潜在的经济利益。

但Dhanasar案还要求我们考量拟议事业的潜在预期影响，以确定其国家级重要性。一项事业的国家级重要性植根于其潜在影响，以及其在该事业领域内是否具有国家或全球层面的意义。更广泛的意义，无论是国家层面和/或国际层面，都可以告知我们拟议事业的国家级重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些意义。更广泛的意义可以超越某一特定拟议事业的地理位置和焦点。

4 审理主任此前已认定，申请人作为高等学位专业人士满足了EB-2类别资格的阈值要求。

相关的调查在于，更广泛的意义是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业利益之外。即使申请人关于其活动的陈述是真实的，记录中也不清楚申请人的工业工程咨询如何能够在其唯一客户之外产生潜在的预期影响。而在申请人的唯一客户之外没有潜在的预期影响的情况下，申请人拟议事业的国家级重要性就无法确定。

2. 处于有利地位以推进拟议事业

而且，即使我们能够将分析转向申请人在第二要件下的资格，记录中仍然不会明显显示申请人如何处于有利地位以推进其拟议事业。在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查以下内容及任何其他相关因素：

- 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 申请人为与拟议事业相关的未来活动所制定或在其制定中发挥重要作用的发展模式或计划；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

目前不清楚对Dhanasar案第二要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于多么有利的地位以推进其拟议事业。申请人关于其教育和经验的证明因其虚假陈述而受到重大质疑。但是，即使我们按表面价值接受这些证明，记录也不会反映申请人此前履行经验信中所述职责的工作究竟是与其拟议事业类似的工作，还是如何构成成功记录。这些证明同样没有显示申请人制定或在其制定中发挥重要作用的发展了未来活动的计划或模式。除成立其公司外，记录没有反映在实现拟议事业方面取得的任何进展。仅成立其公司并非进展的有力证据，而且当结合申请人利用其公司从事公寓拆除、橱柜和管道等建筑行业工作来审查时，其证明力大幅减弱。最后，除了一位客户的来信外，记录中没有证据显示对申请人在其申请中提出的拟议事业存在兴趣或支持。因此，记录中的证据对申请人处于多么有利的地位以推进其申请中的拟议事业提出了疑问。

3. 权衡各项因素以确定批准豁免工作邀请要求从而使申请人能够从事拟议事业对美国的好处。

如果审理主任认定申请人满足了Dhanasar框架第一和第二要件中所含的资格要求，他们本应进而评估综合权衡之下，申请人是否已证明综合权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证对美国有益。

在评估第三要件时，如果记录中存在相关事实，USCIS可以将以下事实组合视为支持豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证的有力积极因素：

- 该人拥有高级STEM学位，尤其是博士学位；
- 该人将从事推进关键和新兴技术或其他对美国竞争力重要的STEM领域的工作；以及
- 该人处于有利地位以推进具有国家级重要性的拟议STEM事业。

在权衡豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证的国家利益时，审理主任本可考虑劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国的好处、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力以及对美国工人的任何不利影响。

但最初在此提交的记录并不完全清楚申请人在Dhanasar框架前两个要件下的资格。当结合申请人在追求永久移民福利过程中反复且未被反驳的虚假陈述时，这种不清晰性显著更为明显。因此，记录中不明显显示综合权衡之下，应为申请人豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证。因此，即使前两个要件已满足，申请也不能获批，因为记录不满足第三要件。

III. 结论

基于上述，审理主任适当撤销了申请的批准。申请人未履行其举证责任，提供合格、可信或有证明力的证据以反驳关于对重大事实故意虚假陈述的认定。因此，我们将对重大事实故意虚假陈述的认定维持不变。该认定可在任何未来程序中予以考量，以确定申请人不可进入美国。该法第212(a)(6)(C)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(6)(C)(i)。

命令：上诉被驳回。