AUG092021_02B5203 · 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

案卷编号：13212583 日期：2021年8月9日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（杰出能力）

申请人是一名教育专家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任最初批准了该申请。然而，该审理主任随后撤销了批准，认定豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此外，该审理主任认定申请人在支持其申请时故意虚假陈述了重大事实。

在上诉中，申请人主张她有资格获得国家利益豁免，且她没有故意虚假陈述重大事实。

在这些程序中，申请人有责任证明其寻求的移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying 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人士。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为裁定国家利益豁免申请设定了框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于该外国国民拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到该外国国民。为确定其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；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每起案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

关于撤销，该法第205条，8 U.S.C. § 1155，相关部分规定，国土安全部长“可随时以其认为良好和充分的理由，撤销其根据第204条批准的任何申请的批准。”

关于通知撤销，移民上诉委员会指出：

在Matter of Estime中，……本委员会指出，在发出通知时记录中的证据，若未经解释和反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以导致拒绝签证申请的情况下，撤销签证申请意向通知即属基于“良好和充分理由”适当发出。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证据或解释，将足以导致此种拒绝的情况下，撤销决定将获维持。

Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。

审理主任认识到申请被错误批准这一事实本身，即构成撤销移民申请批准的充分和良好理由。Id. 签证申请的批准不赋予申请受益人任何权利，因为签证申请的批准仅是签证申请过程中的初步步骤。Id. at 589. 受益人仅凭申请获批并不有权获得移民签证。Id.

二、分析

记录显示申请人符合持有高级学位的专业人士资格。接下来需确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。在撤销申请批准时，审理主任认定申请人未证明符合Dhanasar分析框架下三项要件中的任何一项。

A. 国家利益豁免

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 在其最初的说明信中，申请人声称：

我是一名教育专家，对道德教育进行了广泛研究，特别是教师和学生的道德发展，并且我通过我的研究在国际层面脱颖而出。教育是一个侧重于

3 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，了解这三项要件的详细阐述。

不止于阅读、写作和算术的领域。它是一个国家对其人民和未来所能做的最重要投资之一，对减少贫困和不平等至关重要……

教育的重要性在最高层面得到认可，因为教育对美国经济至关重要。这就是为什么我作为教育领域创新专家、特别专注于教师专业化的服务在美国将特别有价值。我对发展更好的教育方法和教育心理学的热情得到我在该领域已证明能力的支持，并将对美国经济的国家利益大有裨益。

在撤销意向通知（NOIR）中，审理主任告知申请人，她“未提供关于她打算作为教育领域教育专家做什么的具体见解，也未提供关于她打算作为教育领域研究人员进行的研究的具体见解。”此外，审理主任认定申请人未提供与其拟从事事业的实质性价值和国家重要性相关的充分证据。作为回应，申请人声称：

作为一名美国的特殊才能教育专家，我的意图是制定一项面向亚裔美国人的品格教育计划，该计划将为最近移民到美国的亚洲人提供心理支持系统和品格教育。我计划进行的研究将针对该计划的发展进行调整。

我通过多年的经验积累了教育方面的专业知识，基于我的专业知识，我研究的最终目标是为最近移民到美国的亚洲人以及刚刚开始在美国学习的亚洲人开发一个心理支持系统和教育计划；我想为这些人群提供实际帮助。

在上诉中，申请人坚持认为她的“拟议事业是制定一项面向亚裔美国人的品格教育计划，该计划将为最近移民到美国的亚洲人提供心理支持系统和品格教育。”

如上所述，申请人最初提议“专注于教师专业化”。然而，在回应审理主任的NOIR和在上诉时，申请人声称“制定一项面向亚裔美国人的品格教育计划”和“为最近移民到美国的亚洲人以及刚刚开始在美国学习的亚洲人开发一个心理支持系统和教育计划”。在此，申请人将其拟议事业从教师专业化实质性改变为面向亚裔美国人的品格教育。申请人必须证明从提交申请之时起并持续至裁决期间，所有移民福利的资格要求均已满足。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

此外，申请不能在申请人根据新的事实具备资格后的未来日期获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步指出，引用Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS不能“考虑仅在提交申请之后才产生的事实。”Id. at 176。因此，我们不会考虑申请人实质性改变的面向亚裔美国人的品格教育拟议事业以及相关支持证据，并将根据其最初提议的事业来裁决记录。

在初次提交时，虽然她声称“专注于教师专业化”，但申请人未提供足够的信息和细节以反映Dhanasar中所设想的具体拟议事业。相反，申请人强调了她过去的教育和专业成就，而没有详细说明和解释她打算如何在美国使教师专业化。申请人在其领域的经验、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二方面，该方面“将焦点从拟议事业转移到外国人身上。”Id. at 890。此外，申请人未表明她打算继续追求这一最初作为其申请基础的教师专业化拟议事业。

鉴于上述情况，申请人也未证明其事业的实质价值和国家重要性。申请人就教育和美国教育体系的整体重要性提出了宽泛的论点，但未解释其教师专业化事业将对美国教育产生的潜在影响或作用。此外，记录中包含一篇来自edudemic.com关于韩国和美国教育差异的文章，以及一篇来自koreatimes.co.kr报道巴拉克·奥巴马总统赞扬韩国教育体系的文章。然而，申请人未表明这些文章与其教师专业化拟议事业有何关联；两篇文章均未讨论教师专业化作为韩国教育体系的一部分。

由于她未提供具体细节、以足够的文件支持记录，并表明她打算追求其最初的事业，申请人未证明其拟议事业的实质价值和国家重要性。基于这些原因，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一方面。因此，对第二和第三方面的资格进行进一步分析将没有意义。事实上，申请人在上诉中未就审理主任关于第三方面的决定提出任何论点。如果受影响方未处理审理主任提出的问题，且这些问题对案件具有决定性，上诉将基于这些被放弃的问题而被驳回。参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。

B. 故意虚假陈述重大事实

审理主任认定申请人虚假陈述了她的专业经验。

1. 工作经历

申请人于2015年4月6日提交了I-140表格，外国工人移民申请，在第6部分（关于拟议就业的基本信息）中表明其职位名称为“教育专家”

以及非技术性工作描述为“ [c]进行研究并教授与教育相关的课程，如咨询、课程、指导、教学。 ”

在随附的ETA 750 Part B中，第15项要求申请人“ [l]列出过去三（3）年内担任的所有工作 ”并“ [a]同时，列出与第9项[外国人寻求工作的职业]中所示外国人寻求认证的职业相关的任何其他工作。 ”在此，ETA 750 Part B要求申请人列出2012年4月至2015年4月期间的所有就业，以及与职业相关的任何其他工作。然而，申请人未在三年时间范围内指定任何就业。相反，申请人在此期间之外回应了在[已隐去]大学担任“ 专门研究员 ”的工作，从2009年3月至2009年7月，以及在[已隐去]担任“ 研究员 ”的工作，从2009年3月至2010年2月。

此外，在最初的求职信中，申请人声称她“ 自2010年以来在韩国担任[已隐去]教会研究团队的专门研究员。 ”然而，求职信未支持她在ETA 750 Part B上的主张；申请人未在ETA 750 Part B中包含与[已隐去]教会的任何就业。

此外，申请人提交了她的简历，其中反映了三年时间范围内未包含在ETA 750 Part B中的就业。例如，申请人表明在[已隐去]从2012年9月至2013年2月有“ 授课经验 ”，以及在[已隐去]大学从2012年3月至2012年8月有三次“ 授课经验 ”。4此外，申请人列出“ 研究经验 ”为“ 专门研究员 ”，与“ [已隐去]教会研究团队 ”从2010年3月至2011年12月，这与她在求职信中声称自2010年以来在[已隐去]教会担任专门研究员的说法相矛盾。5

在NOIR中，审理主任得出结论：

申请人在其申请中声称自1997年以来一直是一名教育研究员。然而，证据表明她仅在2009年获得博士学位后作为兼职讲师在不同大学讲授教育心理学，并且毕业后超过20年未参与研究....

尽管审理主任表示申请人自2009年毕业以来仅兼职授课，但她的简历表明她自2000年以来一直在授课。此外，虽然审理主任得出结论认为申请人在毕业后超过20年未参与研究，但ETA 750 Part B和简历均声称从2009年3月至2010年2月在[已隐去]参与研究，并且她的简历和求职信声称从2010年3月至2011年12月在[已隐去]教会进行研究。

4 申请人列出了2000-2012年间的其他32次授课经历。
5 申请人列出了1997-2010年间的其他11次研究经历，包括2009年3月至2010年2月在[已隐去]担任研究员，这与她在ETA 750 Part B上的回答相符。

在回复NOIR时，申请人声称：

针对我毕业后未参与研究的断言，我已提供额外的书面证据来反驳该主张。2011年，我进行并产生了一项题为[已隐去]的研究结果。这项研究是针对[已隐去]教会中[已隐去]青年信仰的调查进行的，并深入研究了[已隐去]青少年的宗教意识。这是[已隐去]教会能够利用来调整其主日学校方法以优化教育体验的首创研究....

申请人还提交了两篇报道该调查的文章以及一封来自[已隐去]大学教授的信，该教授表示“ [t]通过我在2010年与[申请人]共同进行的[已隐去]研究，[申请人]能够撰写、发表和展示报告.... ”6

在撤销申请批准时，审理主任指出，该调查报告未列在其简历上，也未在先前来自[已隐去]的一封信中提及，并认定“ 即使USCIS将2011年进行的研究视为可信……，其就业经历仍与其作为全职研究人员的声称不一致。 ”此外，审理主任认定“ 申请人未提交证据证明其没有虚假陈述其作为全职研究人员的专业经历。 ”此外，审理主任表示“ 记录中包含申请人的职业证书（CoC）副本，这些是来自雇主的官方文件，显示其于2009年3月至2009年8月在[已隐去]大学和[已隐去]大学担任兼职讲师， ”“ USCIS注意到记录中还有其他CoC，反映兼职教学职位，并反映2012年4月的工作，这些本应在ETA 750 B部分第15项中说明， ”以及“ CoC表明申请人未进行研究，也未每周工作40小时。 ”

对CoC的审查反映申请人作为兼职讲师/教师的就业情况如下：2002年3月至2014年6月在[已隐去]大学，2005年3月至2013年2月在[已隐去]，以及2011年9月至2012年8月在[已隐去]大学，这些均未列在其ETA 750 B部分上。[已隐去]注意到申请人被列为2009年3月至2010年2月在[已隐去]的“ 访问研究员 ”。

在上诉中，申请人主张：

ETA 750B表明我“ 进行研究并教授与教育相关的课程 ”，但尽管我作为讲师的课时仅为兼职，我事实上确实进行了全职研究，并已提交了我同时进行的研究的样本，以回应NOIR以佐证这一事实。我是一名独立的全职研究人员，其实际授课职责是以兼职方式进行的。因此，我并未故意虚假陈述我的专业经历。

6 申请人还提交了2019年进行的研究的证据，该研究发生在其提交申请之后。

然而，申请人未解释为何其在要求的三年时间范围内在ETA 750 B部分上遗漏了其在多所大学担任兼职讲师的工作经历。此外，尽管记录充分显示其于2009年3月至2010年2月在[已隐去]担任研究员，但申请人未支持其关于“ 自2010年以来在[已隐去]的[已隐去]教会研究团队担任专门研究员 ”的声称。事实上，记录并未证明其曾作为专门研究员为[已隐去]教会工作；记录中不包含来自[已隐去]教会对其所声称就业的就业验证。此外，申请人未证明其在2010年[已隐去]就业之后以研究身份工作，或其在提交申请之前作为独立全职研究人员受雇。基于这些原因，申请人未能推翻审理主任的裁定，该裁定认定其故意就有关其专业经历的重大事实作出虚假陈述。

2. 翻译与研究项目

在NOIR中，审理主任表示：
[美国国务院]的授权官员核实了2008年在[已隐去]的专业期刊上发表的两篇论文（《[已隐去]人类发展杂志》、《[已隐去]教育心理学杂志》）。然而，在翻译中，申请人被列为两名研究人员之一，但原始[已隐去]版本显示其为两名研究助理之一。原始版本中显示的两名实际研究人员在翻译中被省略。因此，似乎申请人虚假陈述了其专业经历和成就。

作为回应，申请人主张：

事实上，我在上述两篇期刊文章上均被列为作者。我绝未虚假陈述我的作者身份。此外，这两篇文章的英文打印件是实际的英文版本，而非我的翻译。然而，证明我事实上是这两篇出版物共同作者的证言证据由[已隐去]提供，其是这两项研究的主要作者。

在撤销申请批准时，审理主任认定：

申请人未提交证据澄清翻译未反映外文文章中实际研究人员和职称的原因。在没有澄清和证据调和翻译与原件之间不一致的情况下，似乎申请人虚假陈述了其专业经历。

在上诉中，申请人主张：

我提交的证据显示2008年论文没有问题，领事或调查员声称存在翻译错误。至于2000年教育部研究报告，似乎领事或调查员有误。

研究人员姓名列表在该报告中出现两次，可以看到所有五名研究人员的姓名均在那里翻译/呈现。因此，领事或调查员的声称不正确，因为共同研究人员的姓名并非故意省略。关于职称，“ researcher ”是正确翻译，因为我作为研究团队成员共同进行了研究。组合的[已隐去]字符[]在英文中翻译为“ 研究团队成员（或小组成员）”。[]正确翻译为“ 研究 ”，[]正确翻译为“ 团队成员 ”或“ 小组成员 ”。然而，如果一个人不精通[已隐去]，他/她可能容易将[]误解为“ 助理 ”。

审理主任的NOIR和撤销裁定称，申请人对某两篇2008年文章的翻译错误地将其列为两名研究人员之一，而其为两名研究助理之一，且翻译中省略了两名实际研究人员。然而，记录反映美国大使馆[已隐去]提及的是由教育部赞助的2000年研究项目（题为[已隐去]）的翻译和职称，而非申请人两篇2008年文章的翻译和职称。具体而言，美国大使馆的备忘录称：

除其硕士论文和博士论文外，申请中仅包含2篇出版物。[欺诈预防单位]核实了2008年在[已隐去]的专业期刊上发表的两篇论文（《[已隐去]人类发展杂志》、《[已隐去]教育心理学杂志》）。然而，它们是与来自[已隐去]的其他成员一起提交的，包括[她的]博士论文导师[已隐去]作为第一作者。在提及她关于书籍和翻译的作者身份以及在大学和科学期刊上发表文章后，[申请人]声称“ 这一经历帮助我成为少数被选中参加国家赞助研究项目的学生之一，例如[已隐去]为[已隐去]教育部的[已隐去]项目 ”。然而，证据显示她参与该项目实际发生在2000年，早于所有提及的书籍和文章。此外，在翻译中，她被列为2名研究人员之一，而原始[已隐去]版本显示她是来自[已隐去]的2名研究助理之一。原始版本中显示的2名实际研究人员在翻译中被省略。

尽管有上述情况，如上述所示，申请人的书面论证意见对美国大使馆关于2000年研究项目翻译和角色的调查结果提出质疑。然而，申请人未以独立、客观的证据支持其声称。例如，她未按照8 C.F.R. § 103.2(b)(3)提交新的认证翻译，或提供其他佐证其在该项目中角色的证据。在没有证明性证据证明其在该项目中以研究人员而非研究助理身份工作的情况下，申请人未证明其没有故意就有关其专业经历的重大事实作出虚假陈述。

3. 裁定

申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的

重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id. 由于申请人未推翻审理主任裁定中包含的所有不利信息，我们将作出重大事实虚假陈述的裁定。

一般而言，若干错误或轻微不一致并不构成质疑寻求移民福利的个人或雇主可信度的理由。见 Spencer Enterprises Inc. v. U.S., 345 F.3d 683, 694 (9th Cir. 2003)。然而，如果申请中包含严重错误和不一致，且申请人在审理人员给予反驳或解释机会后仍未解决这些错误和不一致，那么这些不一致将导致USCIS认定申请中陈述的事实不真实。见 Ho, 19 I&N Dec. at 591。在本案中，这些不一致使我们认定，关于申请人专业经验的证据——该证据对其在Dhanasar分析框架下的资格具有实质性——既不真实也不可信。

正如移民上诉委员会所概述的，重大虚假陈述要求个人为获得其无权享有的移民福利而故意向政府官员作出重大虚假陈述。见 Matter of Kai Hing Hui, 15 I&N Dec. 288, 289-90 (BIA 1975)。“ 故意 ”一词意味着明知且有意，区别于意外、疏忽或诚实相信事实并非如此。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)。要被认定为具有实质性，虚假陈述必须是“ 倾向于切断与外国人资格相关的一条调查线索，而该调查本来很可能导致作出其应被排除的适当裁定 ”的陈述。Matter of Ng, 17 I&N Dec. 536, 537 (BIA 1980)。

因此，移民官员要在签证申请程序中认定存在故意且重大的虚假陈述，其必须确定：1) 申请人或受益人向美国政府授权官员作出了虚假陈述；2) 该虚假陈述是故意作出的；以及3) 被虚假陈述的事实具有实质性。见 Matter of M-, 6 I&N Dec. 149 (BIA 1954)；Matter of L-L-, 9 I&N Dec. 324 (BIA 1961)；Kai Hing Hui, 15 I&N Dec. at 288。

第一，申请人如上所述虚假陈述了其专业经验。虚假陈述可以在口头面谈中、在书面申请或申请的表面上、或通过提交含有虚假信息的证据向政府官员作出。INS Genco Op. No. 91-39, 1991 WL 1185150 (April 30, 1991)。

第二，申请人是故意作出虚假陈述的。申请人在Form I-140和ETA 750 Part B上签字，在伪证处罚下证明其申请及随附提交的证据全部真实且正确。见 Act第287(b)条，8 U.S.C. § 1357(b)；另见 8 C.F.R. § 103.2(a)(2)。更具体地说，Form I-140第8部分的签名部分要求申请人作出以下确认：“ 本人证明，在美利坚合众国法律下的伪证处罚下，本申请及随附提交的证据全部真实且正确， ”而ETA 750 Part B第16项的签名部分要求申请人作出以下声明：“ 本人在伪证处罚下声明上述内容真实且正确。 ”基于在伪证处罚下作出的这一确认和声明，我们认定申请人故意且明知地作出了虚假陈述。

第三，该证据对申请人的资格具有实质性。要被认定为具有实质性，必须证明虚假陈述可预见地能够影响决策机构的决定。Kungys v. U.S., 485 U.S. 759 (1988)。在签证申请的语境下，如果虚假陈述切断了与资格标准相关的一条调查线索，且该调查本来很可能导致签证申请被拒，则该被虚假陈述的事实具有实质性。见 Ng, 17 I&N Dec. at 537。在此，关于其专业经验的虚假陈述涉及Dhanasar分析框架的第二项要件；因此，对其资格具有实质性。

因此，通过提交本申请、作出虚假陈述并遗漏信息，申请人试图通过故意虚假陈述重大事实来获取《移民与国籍法》下提供的福利。这一故意重大虚假陈述的认定应在今后任何涉及可入境性问题的程序中被予以考虑。见 Act第212(a)(6)(C)条。

IV. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明自己有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。此外，通过提交本申请并就其专业经验作出重大虚假陈述，申请人试图通过故意虚假陈述重大事实来获取《移民与国籍法》下提供的福利。这一认定可在今后任何涉及可入境性问题的程序中被予以考虑。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。