DEC012021_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：14759499 日期：2021年12月1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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名工业设计师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士和/或作为具有特殊能力个人，以及对此EB-2分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

在最初批准申请后，德克萨斯服务中心审理主任撤销了批准，认定该申请被错误批准，且记录未能证明申请人有资格并因此理应获得该分类工作要求的国家利益豁免。此外，审理主任认定申请人对重大事实作出故意虚假陈述。在上诉中，申请人主张她有资格获得国家利益豁免，并对欺诈或故意虚假陈述的认定提出异议。

在本程序中，申请人负有证明其有资格获得所请求福利的责任。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其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明放弃工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，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，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求的豁免——

(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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

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 中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在未来影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到该外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

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)。尽管申请人在我们发布 Dhanasar 先例决定之前提交了申请，但由于在 Dhanasar 决定发布时该申请仍在审理中，审理主任发出了补件通知（RFE）并给予她根据这一新标准提交额外证据的机会。申请人及时回应了该RFE并提交了额外证据。

2 为确立豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将“特殊能力”定义为在某一努力领域中“显著高于通常遇到的专长程度”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作要求/劳工证要求约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士成员分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域中通常遇到的程度，才能确立国家利益豁免的资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作机会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国民的贡献中受益；以及该外国国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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

国土安全部部长“可随时以其认为良好和充分的理由，撤销任何申请的批准……”。该法第205条，8 U.S.C. § 1155。根据条例，该撤销权被授予任何获授权批准移民签证申请的USCIS官员。8 C.F.R. § 205.2(a)。USCIS必须在进行书面撤销通知之前，向申请人发出其意图撤销先前申请批准的通知以及提交反对证据的机会。见8 C.F.R. § 205.2(b) 和 (c)。移民上诉委员会对通知撤销讨论如下：

[A] 在发出通知时记录中的证据，若未获解释和反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以支持拒绝签证申请的情况下，发出意图撤销签证申请的通知即属具有“良好和充分理由”。在作出决定时记录中的证据，包括申请人针对意图撤销通知提交的任何反驳证据或解释，若足以支持此类拒绝，撤销决定将获维持。4

二、分析

申请人是一名工业设计师，专攻展位设计领域。她于1997年从[已隐去]大学获得工业设计美术学士学位，并于2003年从[已隐去]大学获得市场营销工商管理硕士学位。审理主任认定她符合持有高等学位的专业人士成员资格，我们同意。5 因此，其余问题涉及她获得国家利益豁免的资格以及审理主任对重大事实故意虚假陈述的认定。6

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 592, 590 (BIA 1988)（引用 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。在基于充分且正当理由适当发出撤销意向通知后，申请人承担证明其符合所请求移民福利资格的责任。Id. at 589。
5 由于申请人已证明其属于具有高级学位的专业人士，我们无需分析其作为特殊能力个人的资格主张。
6 我们注意到，申请人于2015年1月20日依据此前 NYSDOT 国家利益豁免标准提交了其申请。然而，审理主任于2017年5月15日发出了第二次补充证据请求（RFE），以告知申请人新的 Dhanasar 标准，并给予其回应和提供补充证据的机会。

A. 拟议事业的实质价值与国家重要性

最初，申请人将其事业描述为“ 参与为各类企业在各种贸易展和展览会上设计、部署和战略性利用营销展位 …… ”她在回应审理主任最初的 RFE（该 RFE 依据此前 NYSDOT 国家利益豁免标准寻求补充证据）时确认了她拟议的重点是展览展位设计，并且在回应依据 Dhanasar 标准发出的第二次 RFE 时未提供关于其拟议事业的进一步信息。审理主任最初基于这一拟议事业批准了她的申请。

在其撤销意向通知（NOIR）中，审理主任表示，经审查，该拟议事业的实质价值已经确立。然而，他接着表示，申请人未证明其拟议事业将如何使行业或领域受益或产生更广泛的影响，因为与 Dhanasar 裁决中申请人的教学活动非常相似，她的工作只会直接使其雇主和客户受益。这一结论是基于申请人在提交申请时以及回应审理主任最初 RFE 时对其拟议事业的描述。我们注意到，在回应审理主任第二次 RFE（该 RFE 的发出是为了让申请人能够依据新的 Dhanasar 框架作出回应并提供进一步证据）时，她未提交新证据，也未依据这一新框架说明其资格。因此，审理主任基于充分且正当理由发出了 NOIR。

申请人在回应审理主任 NOIR 时首次表示，其拟议事业“ 是振兴美国各地的公共市场 ”。她在回应中附上了一本关于美国农贸市场的书中的一节，该节赞扬了公众对农贸市场的正面看法，并得出结论认为公共空间的设计应将这些市场纳入考虑。审理主任在其决定中指出，尽管该证据显示了振兴公共市场的积极效果，但申请人对其拟议事业的描述不够详细，不足以表明她的工作会产生同样的效果。此外，审理主任得出结论认为，回应 NOIR 时提交的证据未能证明申请人的拟议事业将在工业设计领域产生国家甚至全球影响，也未能证明其将带来实质性的积极经济效果，因此未能显示该事业的国家重要性。

在上诉中，申请人提交了与回应 NOIR 时相同的关于公共市场的证据，其副本也构成了其书面论证意见中关于第一要件部分的大部分内容，并再次总结称“ 由于振兴公共市场在城市设计和公共卫生方面产生积极效果，我的拟议事业对美国具有国家重要性。 ”然而，正如 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889 所述，该框架的第一要件侧重于申请人拟从事的具体事业。因此，诸如关于某一特定领域国家重要性的此类宽泛陈述，不足以证明申请人的具体拟议事业符合第一要件。

此外，由于申请人的拟议事业缺乏足够细节，例如她将承担的设计项目的具体情况，我们无法认定这项工作将具有国家重要性。我们注意到，她在上诉中提交了一封来自一家设计公司高管的电子邮件，

~~-~I 该邮件称该公司“ 为各类项目提供品牌战略和客户体验以及建筑和室内设计 ”。该高管感谢她申请该公司的一个职位，但未指明申请人可能为该雇主从事的具体职位或工作类型。尽管申请国家利益豁免并不要求同时提供工作邀请，但这封电子邮件是记录中关于申请人拟议事业缺乏具体性的又一例证。因此，她未能证明其符合 Dhanasar 框架的第一要件。

B. 申请人是否处于推进拟议事业的有利地位

在 Dhanasar 框架的第二要件中，我们判断申请人是否已证明其处于推进该事业的有利地位，考量因素包括教育背景、经验、成功记录、未来活动计划以及相关实体或个人对拟议事业的兴趣。如上所述，记录显示申请人拥有市场营销专业的高级学位以及工业设计学位，因此符合作为具有高级学位专业人士的教育要求。然而，仅凭这一教育背景不足以证明其处于有利地位，因为寻求国家利益豁免的申请人必须超越证明其拥有显著高于该领域通常水平的专业知识。7

在撤销通知中审查其经验时，审理主任表示，记录缺乏证据证明申请人在其简历所列项目中的具体角色，因此未能证明其在该领域的成功记录。他还指出，申请人作品集提供的证据未提供关于其所参与展览项目成功与否的客观信息，并得出结论认为记录未显示其处于推进其事业的有利地位。

在上诉中，申请人提交了补充证据，其中一些包括与其此前作品集中提交的展览展位类似的照片。这些照片提供了关于申请人作品集中所展示的部分项目的进一步信息。根据此前提交的一份来自l I的雇佣证明，她自2000年3月1日至2014年8月8日担任该公司设计规划团队总监。8 我们注意到，申请人作品集中的几张照片显示了该公司的标志。

记录还包括申请人于2012年撰写的文章的副本，她在文中自称为l I的部门负责人，并描述了其领导的几个展览项目，包括一个为韩国海军所做的项目。尽管她写道这些项目是成功的，因为她的客户对展位感到满意，但记录未包括来自这些客户对项目成功的独立核实。我们还注意到，记录未包括关于 Juil News（这些文章发表在该期刊上）的信息，例如其发行量或是否为申请人所在领域的专业出版物。因此，该证据未能证明其领域内的其他人认为这些项目是成功的。

7 参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。
8 我们注意到，证明上所载该公司的首席执行官是申请人的丈夫。

记录中关于申请人作为工业设计师工作的其他证据包括一封来自l I的推荐信，他写道在申请人受雇于I I期间，他曾担任I I的首席执行官，该公司“ 是一家环境设计公司 ”。他的信未指明申请人受雇的日期，而申请人的简历显示为1998-2000年。他描述了她完成的三个项目，包括为一所大学周年庆设计标志、设计“ 街道家具 ”，以及作为“ '._____ ____.'的主要设计师之一 ”。尽管他在信未表示申请人是“ 最有才华、能够平衡艺术与科学的个人之一 ”，但他未详细说明这些项目是否成功。

上述讨论的证据用于证明申请人在展览展位设计及相关物理空间设计与品牌方面的经验，但并未显示她在其更新且略有关联的振兴市场等公共空间的事业中拥有成功的记录。尽管她在作品集中强调了其声称涉及“ 传统市场振兴 ”的项目，但有关这些项目的证据仅由几张照片和非常简短的描述组成，且未包含有关项目范围或她在其中所扮演角色的细节。
~g 关于她未来活动的计划，我们再次提及先前讨论过的来自一家[J
L___J设计公司的电子邮件。如上所述，该证据未提供有关她所申请职位或该公司表示可能愿意提供给她的任何其他职位的任何细节。因此，该电子邮件并未显示潜在雇主对她追求振兴传统市场感兴趣，记录中也没有关于她推进该事业的计划的额外证据。

经考虑上述详细证据，我们认定申请人未能证明她处于有利地位以推进其事业，因此不符合Dhanasar框架的第二项要件。

由于申请人未能证明她符合Dhanasar框架的第一项和第二项要件，她不符合国家利益豁免的资格，我们无需考虑权衡之下，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求是否会对美国有利。

III. 对重大事实的故意虚假陈述

在移民程序中以欺诈或故意方式虚假陈述重大事实的非公民，将使其自身不可入境美国。该法第212(a)(6)(C)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(6)(C)(i)。如果虚假陈述是“ 在明知其虚假的情况下故意作出的 ”，则属于故意。Matter of Valdez, 29 I&N Dec. 496, 498 (BIA 2018)（引注省略）。当虚假陈述具有“ 影响或能够影响其所针对的决策机构决定的自然倾向 ”时，该虚假陈述即为重大。Id.（引注省略）。

在根据该法第212(a)(6)(C)(i)条作出不可入境的认定时，记录中必须有证据显示，一个理性的人会认为该非公民使用了欺诈，或他或

她在试图获得签证、其他文件、入境美国或任何其他移民福利时故意虚假陈述了重大事实。8 USCIS Policy Manual J.3(A)(l)，https://www.uscis.gov/policymanual。

在此，记录中包含一封据称来自____ _____ _. of I II I大学的推荐信，他在信中描述了申请人的几个展览项目及其成功。然而，当美国驻韩国首尔大使馆就該信联系l I时，他在电话访谈中表示，他没有为申请人写过推荐信，也不知道她参与过哪些展览或活动，包括信中详细描述的那些。他还表示，他是在1990年代中期通过一位大学朋友认识申请人的，他们只是短暂共事过。基于此信息，以及上述对其实质性事业国家重要性的审查，审理主任签发了NOIR。在回应NOIR时，申请人提供了一份来自l I的声明，其中他写道，他确实写了最初的推荐信，但当领事官员联系他时感到意外，由于时间流逝，他无法记起写过该信或其中的细节。然而，审理主任在撤销批准申请的决定中指出，该声明并未重申教授在最初信中描述的展览展位项目，因此认定最初的信件是欺诈性的。

经审查，我们注意到l I在回应NOIR时提交的声明中还表示，他“ 让[申请人]教学生 ”在.__~~---~大学从2006年到2011年，这是基于他们在1990年代末各自雇主合作项目时他对她工作的了解。他进一步表示，他在美国驻首尔大使馆来电时解释说，他当时不记得写过推荐信，并且被学生分心，官员一定是误解了他没有写过该信。然而，该声明与他向美国国务院提供的答复相矛盾。在那里，官员的报告清楚地反映，l I在电话中表示，申请人从未就推荐信联系过他，他从未写过这样的信，他不知道申请人有意移民美国（信中特别提到），并且他不知道信中关于申请人所从事具体项目的细节。See United States v. Chemical Foundation, Inc., 272 U.S. 1, 14-15 (1926)（“ 常规性推定支持公职人员的公务行为，在没有明确相反证据的情况下，法院推定他们已妥善履行其公务职责。 ”）。此外，公职人员在日常履行职责过程中制作的记录通常被视为具有“ 可靠性的强烈迹象 ”。See Felzcerek v. I.NS., 75 F.3d 112, 116 (2d Cir. 1996)。因此，在没有相反证据的情况下，我们必须推定，作为公职人员，美国国务院官员在撰写报告时妥善履行了职责，并准确记录了l I在电话访谈中的陈述。此外，在其新声明中，I I没有解释两份声明之间的矛盾。他没有对领事官员报告中关于他在电话中所作其他陈述提出异议，包括他不知道申请人有意移民美国且不熟悉她的项目，尽管信中称正是因为他了解她的工作，他才聘用或推荐她作为.__ _____ __.大学的讲师。此外，他没有证实他对推荐信中提供的许多详细信息的了解

关于申请人所从事的具体项目，也没有解释他在访谈中关于他和申请人在1990年代“只是短暂共事过”的陈述，尽管他最近聘用或推荐她作为l I大学讲师五年。信件中的信息与I I与领事官员访谈之间的未解决矛盾，不支持认定该信及其内容真实。

在上诉中，申请人声称她“没有伪造l f的信”，并提及他在回应审理主任NOIR时提交的声明，该声明已在上文讨论。她还提及她在上诉时提交的额外照片，指出这些照片足以表明最初信中描述她项目的陈述是准确的。然而，尽管记录中的其他证据足以证明申请人参与了信中描述的项目，但该证据并未解释l I在被问及项目时缺乏了解，或上述其他矛盾。

与本申请对应的“外籍工人申请说明书”第9页的“处罚”部分包含以下警告：

如果您在I-140表格中明知且故意伪造或隐瞒重大事实，或提交虚假文件，我们将拒绝您的I-140表格，并可能拒绝任何其他移民福利。此外，您将面临法律规定的严厉处罚，并可能受到刑事起诉。

此外，I-140表格说明书第9页的“USCIS合规审查与监督”部分部分规定：

通过签署本表格，您已在伪证处罚（28 U.S.C. 1746）下声明，随本表格提交的所有信息和文件均完整、真实且正确。您还授权发布USCIS可能需要的您记录中的任何信息，以确定您所寻求福利的资格，并同意USCIS核实此类信息。

在随申请提交据称来自l I的最初信件时，申请人明知提交了虚假文件，因此故意虚假陈述了事实。由于该信的内容不仅旨在确认她完成了某些展览项目，而且旨在表明她所在领域的专家认为这些项目是成功的，并将她列为“韩国最有才华的人之一”，因此该信对于根据Dhanasar框架第二项要件判断她是否处于有利地位以推进其拟议事业具有重大性。9 因此，我们同意审理主任的意见，并认定l I的声明不足以推翻以下认定：申请人随申请提交了一份她明知虚假的文件，且由于该文件旨在支持她对其领域成功记录的声称，该文件对其国家利益豁免资格具有重大性。

9 我们注意到，该文件对于她在先前NYSDOT框架下的资格也具有重大性，最初提交该文件正是为了支持该框架。

IV. 结论

申请人已证明她符合持有高级学位的专业人士类别成员资格。然而，她未能表明其拟议事业具有国家重要性，也未能表明她处于有利地位以推进其拟议事业。因此，她未能证明她有资格或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。此外，她未能推翻审理主任的认定，即她在提交据称由[已隐去]撰写并签署的信函时，以欺诈或故意方式虚假陈述了一项重大事实。

裁定：上诉被驳回。