JUN272024_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：31999880 日期：2024年6月27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）

申请人寻求以高级学位专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人已证明其为高级学位专业人士，但未证明对所需工作要求的豁免——从而对劳工证的豁免——将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合underlying分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、国家利益豁免

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见[2]，重申其资格，并主张审理主任的决定：忽视了相关证据；未能理解申请人的拟议事业；未能考虑其事业将产生的“经济活动增加的乘数效应”——该效应超出创造11个直接就业岗位；以及未能考虑其事业将“解决工程专业人士严重短缺的问题”。本办公室不同意申请人的主张，并采纳和维持审理主任的决定。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳和维持下级决定的做法已被“每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的行列，认定上诉审理人员可以采纳和维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。

审理主任总结了证据并分析了为何该证据未能确立申请人获得国家利益豁免的资格。在此过程中，审理主任仔细考虑了申请人在其商业计划中描述的拟议事业，即建立一家为在各行业运营的公司提供资产完整性管理和咨询服务的公司。审理主任还考虑了申请人证据中所述的经济预测和劳动力影响。然而，审理主任引用本办公室在Dhanasar中的决定，正确解释称，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是“该外籍人士拟从事的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。因此，本办公室采纳并维持审理主任关于申请人在Dhanasar第一项要件下资格的决定。

申请人还主张，审理主任错误地忽视了其事业将通过“运用[其]在资产完整性和维护工程方面的独特专长和技能——这些对提高关键基础设施资产和系统的性能、韧性和可持续性至关重要——来推进和创新美国能源、环境保护和疾病预防等关键行业”。然而，申请人未能确立这些主张，因为他未充分解释或证明其专长如何不同于或优于美国已 readily available 且已在使用的专长。证据也未证明使用申请人的方法将超出使自身公司及其客户受益的范围，或将在该领域内或对其目标市场——不同领域和行业的政府和私营商业组织——产生更广泛的影响。

[2] 本办公室注意到，自提交此法律书面论证意见以来：2024年6月7日，申请人的律师撤回了其代理。

此外，本办公室注意到，申请人在整个上诉过程中提及其“过往成就”和职业经历，以推进其拟议事业具有国家重要性的主张。然而，该信息与本办公室在Dhanasar第二项要件下的分析相关，在该要件下本办公室重点关注该个人是否处于有利地位以推进其事业。同上，第890页。最后，关于申请人主张其事业通过推进STEM领域促进社会福利和文化丰富从而提升美国竞争力的说法，本办公室指出，在Dhanasar中，本办公室认定STEM教师可能对美国教育利益具有实质价值，但证据必须确立其教学将对STEM教育领域产生的更广泛影响。同上，第893页。同样，在此，申请人未能以优势证据证明其事业将对其领域产生更广泛的影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。

因此，本办公室采纳并维持审理主任关于申请人在Dhanasar第一项要件下资格的决定。

三、故意虚假陈述

在上诉待决期间，本办公室向申请人发出了驳回意向通知（NOID），以便申请人有机会回应本办公室的不利认定，此为8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)所要求。本办公室还告知申请人，如果其未能克服不利认定，本办公室将作出对重要事实故意虚假陈述的认定。申请人对NOID作出了回应并提供了更多证据。基于下述理由，本办公室认定申请人在两份先前申请中故意虚假陈述了证据，该证据对审理该等先前申请具有重要性，并影响本申请，且使其依据本法第212(a)(6)(C)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(6)(C)(i)不可入境。

如果申请人提交含有虚假信息的证据，USCIS将否决签证申请。一般而言，少数错误或轻微差异不构成质疑寻求移民福利的外籍人士或雇主可信度的理由。见 Spencer Enters. Inc. v. U.S., 345 F.3d 683, 694 (9th Cir. 2003)。然而，如果申请包含严重错误和差异，且申请人在获得反驳或解释机会后未解决该等错误和差异，则该等不一致将导致USCIS认定申请中所述主张不真实。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（支持以下命题：申请人证据中的任何不一致可能导致对支持签证申请所提供其余证据的重新评估）。

对重要事实的虚假陈述可能在移民程序中导致多重后果。根据移民上诉委员会（委员会）的先例，当虚假陈述倾向于阻断与外国人可入境性相关的调查线索，且该调查可预见地会揭示与其签证、其他文件或入境美国资格相关的其他事实时，该虚假陈述即具有重要性。Matter of D-R-, 27 I&N Dec. 105, 112 (BIA 2017)。在签证申请中认定故意虚假陈述可在任何未来程序中用以认定申请人不可入境美国。本法第212(a)(6)(C)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(6)(C)(i)。重要虚假陈述要求申请人故意向政府官员作出重要虚假陈述，以获取其无权获得的移民福利。见 Matter of Kai Hing Hui, 15 I&N Dec. 288, 289-90 (BIA 1975)；并一般性参见

8 USCIS政策手册J.2，https://www.uscis.gov/policy-manual。此外，要认定虚假陈述为故意，必须确定申请人完全知悉所寻求信息的性质，并且明知、有意且蓄意地虚假陈述重大事实。Matter of G-G-，7 I&N Dec. 第164页。

此外，与申请人此前提交的I-140表格申请相对应的USCIS“ 外籍劳工申请说明 ”在第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，我们将驳回您的申请，并可能驳回任何其他移民福利。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表格申请第6页的“ 申请人或授权签署人声明与证明 ”部分载明：

“ 我承认USCIS有权使用公开可获取的开源信息对本申请进行审计。我也承认，为支持本申请而提交的任何支持性证据均可由USCIS通过其认为适当的任何方式进行核实…… ”

此外，I-140表格包含以下证明：“ 本人在伪证处罚下证明，我已审阅本申请，我理解本申请中包含及随附提交的所有信息，且所有该等信息均完整、真实且正确。 ”因此，申请人在申请中证明上的签名产生一项强有力的推定，即其知悉申请内容并予以同意。Matter of Valdez，27 I&N Dec. 496，499-500（BIA 2018）。

我们的NOID（拒绝意向通知）说明，USCIS欺诈部门调查了为支持申请人2019年和2021年申请而提供的、以两封电子邮件形式存在的证据，3 申请人声称该证据对其国家利益豁免资格具有重大意义，因为这些邮件表明其事业具有国家重要性，且其完全有能力推进拟议事业，符合我们的先例决定Dhanasar的要求。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-890页。经调查，总法律顾问无法验证这些电子邮件的真实性，并进一步说明其中一封电子邮件的撰写人并未向申请人分配该邮件中提及的案例研究。

针对我们的NOID，申请人解释称，在其先前申请中提交的两封不真实电子邮件（我们的记录显示这些申请分别于2019年和2021年提交，且2019年申请曾上诉至AAO）是作为“ 样本证据 ”制作的，“ 用以展示可以提交何种信息和文件以回应补件通知，从而证明我的成就并支持我的拟议事业 ”。他进一步声称，当时根据所提交的所有其他证据，这些电子邮件被认定与其案件无关，且

3 为简洁起见，本决定不再重述这些电子邮件的内容或其他细节。但是，在我们2024年5月7日的NOID中，我们提供了完整内容以及与欺诈调查及其结论相关的所有信息，以便申请人能够充分理解并回应我们的关切。

并未要求提供“包含该信息的真实电子邮件”。他接着解释称，“样本证据”本应被销毁，但其先前的移民律师“在我不知情的情况下错误地”提交了这些电子邮件。他进一步声称，“我非常抱歉没有注意到移民法律公司犯下的所有错误”，且他“无意提交那些文件”。

我们认可申请人的主张，但这些主张与证据的优势相悖。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页（AAO 2010）（确立如下主张：为根据优势证据标准确定申请人是否履行其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度））。例如，申请人未解释为何这些电子邮件似乎直接来自员工的电子邮箱收件箱。同上。申请人也未解释，如果它们是“样本证据”，为何以及如何被制作得看起来像真的。同上。此外，他未提供足够细节说明这些电子邮件是否是在作为不真实邮件发件人出现的员工的配合下制作的，如果不是，他又是如何能够起草看似直接来自这些个人的电子邮件。同上。此外，申请人的NOID回复未涉及以下事实：总法律顾问还解释称，一封不真实电子邮件中提及的案例研究并未分配给申请人，而电子邮件内容本身却暗示已分配。再者，尽管申请人似乎将责任归咎于其先前的移民律所，但他未解释为何其随上诉和2021年申请提交的本人个人陈述具体提及了该案例研究。同上。

在其先前律师2020年12月21日的附函（随其2021年申请提交）中，该律师依据电子邮件中提及的案例研究来确立其资格，称：

“[b]esides his current daily activities, the institute has set up a plan for [the Petitioner] to develop a case of study to showcase the institute's achievements in the maintenance management area. The plan is to have this case study ready to be presented next year throughout national conferences in the U.S., targeting industries such as medical research, oil and gas, technology, among others. This work is of high value to the nation, providing new knowledge and methodology to be applied to the engineering maintenance area, and creating opportunities to improve processes in many different business organizations.”

这段完全相同的文字出现在申请人随其2021年申请提交的2020年6月个人陈述中，我们注意到他在个人陈述的每一页上均签了名，因此不能声称其不知悉内容。由于申请人的NOID回复未试图解释其为何继续提及总法律顾问告知我们并未分配给其的案例研究，证据的优势表明申请人积极参与了这些不真实电子邮件的制作，且其在提交上诉和2021年申请时明知地依赖不真实电子邮件中的信息来支持资格主张。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。因此，其根据《移民与国籍法》第212(a)(6)(C)(i)条不可入境。4

4 我们注意到，USCIS并未因申请人撤回了其2019年和2021年申请而被禁止作出故意虚假陈述的认定。事实上，如果USCIS在申请人撤回申请后被禁止作出虚假陈述认定，

就申请人提出律师无效协助主张而言，其未满足先例判例Matter of Lozada，19 I&N Dec. 637（BIA 1988），aff'd，857 F.2d 10（1st Cir. 1988）中确立的门槛要求。在该案中，移民上诉委员会确立了律师无效协助主张的框架，并规定了以下门槛性书面文件要求：

• 申请人就相关事实作证的书面宣誓书。宣誓书应详细描述与前任律师的协议（即律师同意采取的具体行动）、前任律师采取的具体行动，以及前任律师就其行动所作的任何陈述。
• 证明申请人已告知前任律师无效协助指控并给予其回应机会的证据。前任律师的任何回应（或前任律师未能或拒绝回应的报告）应随主张一并提交。
• 如果申请人主张案件处理违反了前任律师的道德或法律责任，则需提供证据证明申请人已向适当的纪律主管机构（例如州律师协会）提出投诉，或解释申请人为何未提出投诉。

同上，第639页。

这些书面文件要求旨在确保我们掌握评估无效协助主张所必需的基本信息，并遏制无根据的主张。同上。允许前任律师陈述其版本的事件经过可抑制无根据的指控，而向适当纪律主管机构提出投诉的要求旨在消除律师与其客户串通贬损代理质量的任何动机。如果Lozada的任何门槛性书面文件要求未得到满足，我们可以驳回无效协助主张。Castillo-Perez v. INS，212 F.3d 518，525（9th Cir. 2000）。5

在此，申请人明显的律师无效协助主张未满足Lozada的任何书面文件要求。在其NOID回复中，申请人承担了提交“样本证据”的责任，尽管他将本不应提交该证据的责任归咎于其前任律师，但他未确立其与他们之间协议的性质，或

撤回签证申请或上诉，我们将无法随后执行法律并认定某个人因以欺诈或对重要事实的故意虚假陈述“寻求取得”移民签证而不可入境。见该法第212(a)(6)(C)条，8 U.S.C. § 1182。
5 如果申请人满足这些门槛性文件要求，他随后必须证明前律师的协助存在如此严重的缺陷，以致他因该表现而受到损害。Lozada，19 I&N Dec. 第632页。见Flores v. Barr，930 F.3d 1082，1087（第九巡回法院2019年）（要求非公民确立损害，证明律师的缺陷表现可能通过显示“救济的合理依据”而影响了结果）；Saakian v. INS，252 F.3d 21，25（第一巡回法院2001年）（要求非公民确立无效协助，至少显示存在损害的合理可能性，即由于律师的作为或不作为，程序如此根本性地不公平，以致非公民被阻止合理陈述其案件）。无害错误不足以构成。见Lozada，19 I&N Dec. 第639页（解释个人“通常受其律师行为的约束，除非存在恶劣情形”）；Matter of B-B-，22 I&N Dec. 309，311（BIA 1998）（认定不存在无效协助的表面证据，因为律师坚持要求佐证证据使答辩人不敢寻求庇护，但这与法律先例一致且并非恶劣）。

关于创建“样本证据”的实际步骤，或任何细节以了解律师是否甚至被告知其提交了——如他所称——不真实证据。为支持其关于前律师错误提交不真实电子邮件的声称，申请人提供了2021年3月日期的电子邮件副本，其中他告知前律师的监察员其对其代理中“缺乏谨慎和能力”的担忧。然而，我们注意到他的投诉未包含任何提及提交错误证据或“样本证据”的内容，尽管这些电子邮件日期为2021年3月，大约在他声称前律师错误提交该证据后11个月。此外，记录未显示申请人已向适当的纪律机构提出投诉，也未包含关于为何未提出此类投诉的解释。因此，申请人未提供足够信息供我们根据Lozada评估无效律师协助的声称。

我们的NOID还通知申请人，他在2019年和2021年申请中提交了一篇采访文章，其中他声称接受了 的采访，该采访于 2013年发表在Brasil Energia上。文章标题为
I I（葡萄牙语标题为_____ 我们通知他，USCIS的欺诈部门无法验证这篇文章。我们的NOID通知他，Brasil Energy发布其出版物的在线索引，对该索引的搜索未产生任何关于所称采访和文章的证据。根据Brasil Energia的档案，2013年有两期已出版版本，一期聚焦海上钻探，另一期聚焦一般能源问题，然而申请人的文章_____ 未包含在任何一期的文章列表中。我们进一步指出，我们的搜索包括该网站的Google翻译英文版本，以及葡萄牙语版本网站中的葡萄牙语标题I
I I。

USCIS的欺诈部门还在Brasil Energia网站上搜索了术语_____，尽管该搜索产生了约608篇归属于l I并在Brasil Energia上发表的文章/帖子的标题和第一行文本，但均与申请人或所称采访无关。

在其NOID回复中，申请人请求我们“考虑到并非所有期刊都会将其所有出版物在线提供是一个合理的事实，尤其是当我们谈论的是十多年前 exclusively 印刷版本中的采访。”他还提交了一封据称采访发生时同事的信件，确认采访确实发生。他进一步请求我们考虑该采访对其申请不重要，且他“在本申请中未提及任何关于该采访的内容。”他还指出，他的个人陈述和职业计划也未提及这篇文章，因为其缺乏相关性。

我们已考虑申请人的主张和额外证据，然而证据的权重支持认定该文章不仅不真实，而且他提交它是意图欺骗USCIS批准其国家利益豁免申请，因此它在该法第212(a)(6)(C)(i)条的含义内是重要的。首先，我们注意到文章本身的措辞与我们Dhanasar中国家利益豁免框架的措辞如出一辙。例如，在采访中，申请人被问及以下问题：

• “ 您因在巴西工业资产完整性领域工作的重要性而全国知名。您能谈谈您的方法论吗？ ”以及
• “ 您的方法论已被巴西和国外的多家公司应用。您如何看待您的方法论不仅用于发展巴西造船业，还用于发展其他国家的造船业？ ”

“ 全国 ”、“ 重要性 ”和“ 方法论 ”这些词的使用与申请人在Dhanasar第一项下的主张 closely mirrors，他必须确立其事业具有国家重要性，并在其领域中描述其“ 独特方法论 ”。其次，申请人的NOID回复表明，由al I员工I I提供的确认其在Brasia Energia上读到该采访的信件是真实的，不应仅因其妻子也曾为l I工作而被取消资格。然而，在采访本身中，申请人的一个回答提到I I称“ 我个人负责重要项目，使数十艘钻井船能够在巴西水域运营……由大型公司运营，并与I I签署了长期合同…… ”因此，证据的权重表明该文章不真实，且由vl of I提供的用于佐证文章发表的I信件不足以推翻该认定。

我们已考虑申请人的主张，即他在2022年4月底与前移民律师通电话后“ 立即、自愿且及时地要求撤回我的上诉和申请 ”，期间他“ 怀疑错误文件可能被错误地包含在证据中 ”。该陈述含糊且缺乏可信度。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。申请人未解释为何他怀疑他们提交了错误文件、哪些文件错误、为何他未请求其提交副本以核实此信息，或他是否考虑提出投诉或向纪律机构报告律师，以及如果他考虑过，为何最终决定不提出。同上。因此，申请人的回复不充分、含糊，且未反映其撤回2019年和2021年申请及上诉如其所称是善意的。同上。

最后，我们的NOID通知申请人，他似乎于2022年5月通过故意虚假陈述寻求取得美国旅游签证，因为他在旅游签证申请中对是否曾通过欺诈或故意虚假陈述寻求获得签证或其他移民福利的问题回答了“ 否 ”。作为回应，申请人解释他不知其先前申请的内容，因为他“ 联系了其他移民法律公司以了解是否有办法识别我先前申请中发送给USCIS的内容 ”，并了解到《信息自由法》（FOIA）记录请求流程，并要求他们通过FOIA请求申请文件，但他们表示获得任何回复需要几个月。6 申请人未提供FOIA收据通知或其他佐证以显示他提交了FOIA请求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。他也未解释为何提交其2019年和2021年申请及上诉的移民公司未向他提供副本。同上。我们在此指出，他本人于2021年3月发给前律师监察员办公室的电子邮件表明他获得了移民文件副本，因为他声称发现了“ 错误 ”并告知前律师“ 有许多次我不得不纠正I I

6 I-140表格申请人可向USCIS提交FOIA请求以获取其申请中提交文件的副本。
https://www.uscis.gov/records/request-records-through-the-freedom-of-information-act-or-privacy-act。

工作。”Matter of Ho，19 T&N Dec. 591-92。因此，证据的权重支持以下结论：申请人在其2022年5月旅游签证申请中故意虚假陈述了一项回答以取得旅游签证，并且确实于2022年6月持该签证入境。7

申请人在本申请中对NOID的答复表明，他继续故意虚假陈述信息，并提供他知道不真实的证据以获取移民利益。因此，除了根据《移民与国籍法》第212(a)(6)(C)(i)条因其在2019年和2021年申请中提供的信息认定申请人不予入境外，我们向其提供额外的明确通知：我们关于故意虚假陈述的认定也包括其针对本申请提交的NOTD答复中所含的信息和证据。

IV. 结论

我们采纳并维持审理主任关于申请人是否符合Dhanasar第一要件的裁定。因此，他未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。8

此外，在此前的两份申请中，申请人故意虚假陈述实质性证据和信息以证明其有资格获得国家利益豁免。在本申请中，他依赖其在[已隐去]的工作经历来证明其有资格获得国家利益豁免，并继续故意虚假陈述重大事实以获取移民利益。因此，根据《移民与国籍法》第212(a)(6)(C)(i)条，申请人不予入境。该认定可在今后任何涉及入境资格问题的程序中予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

7 我们注意到，如果申请人在其旅游签证申请中正确回答了该问题，他本会根据《移民与国籍法》第212(a)(6)(C)(i)条被认定不予入境。因此，其回答在《移民与国籍法》含义内属于“实质性”。见Matter of D-R-, 27 I&N Dec. 105, 112 (BIA 2017)；另见Matter of Kai Hing Hui, 15 I&N Dec. 288, 289-90 (BIA 1975)（主张实质性虚假陈述要求申请人为获取无权享有的移民利益而向政府官员故意作出实质性虚假陈述）；并一般性参见8 USCIS Policy Manual 1.2, https://www.uscis.gov/policy-manual。

8 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其他论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。