MAR172022_05B5203 · 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：12260032 日期：2022年3月17日

对内布拉斯加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）

申请人寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对该EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格作为特殊能力个人获得EB-2分类以及国家利益豁免。1 申请人负有以优势证据标准证明所请求福利资格的责任。见本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。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科学、艺术或商业领域的特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第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成员或具有特殊能力的外国人——

1 申请人未主张，记录亦未显示其为持有高等学位专业人士的成员。

(A) 一般规定——签证应提供给……合格移民，即属于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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

为根据本法第203(b)(2)(A)条确定资格，“特殊能力”被定义为“显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项以确立特殊能力：

(A) 官方学术记录，显示外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外国人在其被寻求的职业中拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就及重大贡献认可的证据。

此外，尽管法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。2 Dhanasar案指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权3批准国家利益豁免，若申请人证明：(1) 外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。4

二、故意虚假陈述

在对记录进行初步审查后，我们通知申请人，基于多项不一致的证据，我们打算以对重大事实故意虚假陈述的认定驳回上诉。通过发出驳回意向通知（NOID），我们按照8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)的要求，给予申请人对不利信息作出回应的机会。我们还告知申请人，若其未能克服该信息，我们将作出对重大事实故意虚假陈述的认定。申请人通过提交额外证据和解释回应了NOID。然而，我们认定申请人的回应未能充分处理我们NOID中所述的不利信息。基于下述理由，我们认定申请人故意虚假陈述了其工作经验和其他资格，以及其作为特殊能力证据提交的对所属领域的贡献，和其推进拟议事业的有利地位。

A. 记录中的证据

申请人主张其为商业领域的特殊能力个人，并满足Dhanasar分析框架的要求。他打算“ 在[他]正在创建的环境聚焦型企业中担任CEO，[他]设想该企业从事节能电气安装和塑料回收。 ”

作为初步事项，记录未能充分证实申请人的事业。例如，尽管申请人声称他设想通过环境聚焦型企业从事“ 节能电气安装和塑料回收 ”，但记录中关于该企业的证据不一致。记录显示，在提交申请前不久，他成立了一家美国企业[B-]。然而，根据其2019年联邦纳税申报表，B-的主要业务活动是“ 清洁服务 ”，而非从事“ 节能电气安装和塑料回收 ”。记录未确立他将如何通过提供清洁服务来推进其拟议事业。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。5

2 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)。
3 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
4 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
5 在上诉中，律师还声称其具有“ 摇摆舞方面的特殊能力及广泛展示的过往记录 ”

作为其特殊能力及推进拟议事业有利地位的证据，他声称其“在与塑料回收和节能解决方案相关的环境友好、可持续工程领域拥有丰富经验”。申请人提交了文件以支持其主张，这些文件主要集中于其在两个组织内所从事的工作活动，即[O-P-]和[D-S-]，我们将依次讨论。6

1. 在O-P-的任职

申请人虚假陈述了其在O-P-的任职性质，而这在很大程度上构成了其作为商业领域特殊能力个人所主张资格的基础，以及其国家利益豁免资格的基础。他声称“2003年，他被任命为[O-P-]的CEO职位”，7 且其“作为CEO的高层管理职位职责涵盖了一系列必要的、业务关键性的职责”。他进一步表示，“只有节能技术领域具有杰出专长和能力的专业人士才能胜任这一综合性角色，这正是[O-P-]会寻求[他]这种地位候选人的确切原因。”

然而，记录未能充分佐证其在O-P-的任职。例如，作为申请人所主张的在O-P-任职的证据，其提交了另一实体——[P-LLC]的公示登记证书副本，显示P-LLC由申请人的父亲部分持有。我们在NOID中指出，申请人未能证明P-LLC的公示登记证书如何能够证明其在O-P-的工作履历。

针对我们的NOID，申请人称O-P-以P-LLC名义经营，但其提供的关于O-P-经营活动的证据不足以表明O-P-实际上就是P-LLC。其还承认“父亲是[O-P-]的总经理，也是公司的部分所有者”，并主张“这正是使他能够充分评估我在该公司担任高层CEO职位能力的原因”。然而，即使O-P-与P-LLC为同一实体，未事先披露其父亲的持股权益以及关于其在O-P-任职性质的文件不足，令人质疑申请人是否自2003年起受雇于O-P-担任“高层管理职位”。例如，申请人最初于2002年2月签发的“劳动记录簿”未提及其在O-P-的任职，反而显示其自那时起至2002年7月在T-担任“运输部门司机”，随后至2003年3月在[I]担任“电气专员”。其还提供了一份2006年的证明证书，其中其截至2003年的资历被描述为在 获得的“未完成的职业教育”，其工作单位和就业状态被描述为“个体经营者”。

申请人在NOID答复中主张，其“受雇于[O-P-]是基于我在[I-]的经验（该经验已适当反映在我的劳动记录簿中）以及我的未来潜力，因此，任何以我此前担任司机的经历来否定我管理经验可信度的怀疑都是没有根据的。”虽然申请人指出其九个月担任

在该领域取得成功的。”虽然这可能是行政错误，我们还注意到在支持信中，受益人经常被用错误的代词指代。

6 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

7 2003年，申请人19岁。

1-的“电气专员”经历及其“未来潜力”作为其被任命为父亲企业CEO职位的因素，但记录并未反映申请人在被聘为“CEO”时具备任何管理经验，而且关于申请人未完成的职业学校教育的有限信息——以及作为司机和电工的工作——也不表明其在2003年是“节能技术领域具有杰出专业知识和能力的专业人士”。在我们的NOID中，我们为申请人提供了机会，以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。申请人未能充分解释或记录其2003年的教育水平和工作经验如何使其在上述领域具备所述的专业知识和能力。

值得注意的是，申请人未提交O-P-的材料以充分详述其在该处的任职，而这是证明符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)特殊能力标准下资格所需的初始证据。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)规定，相关部分为：“与合格经验或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训人出具的函件形式，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对[个人]所履行职责或所接受培训的具体描述。”

针对NOID，申请人提供了其父亲的一封未注明日期的信函，其中就其工作表现作出一般性陈述，例如“他的管理技能使他能够组建一支在公司任职超过10年的敬业员工团队……他在公司的管理和销售中发挥关键作用……他与大型制造公司签订合同，我们为其生产零部件，这些是诸如[]等大型公司。”该信函不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的监管要求。

仅凭此，该信函不能证明申请人如申请中所述自2003年至至少2018年在O-P-担任高管职位。例如，申请人的父亲声称申请人“已与独联体国家、中国、欧洲和美国建立国际关系”，且其“沟通技巧使他能够与大型联邦连锁商店（如[]等）开展合作，这些商店拥有数千家分店，因此我们的产品在俄罗斯每个城市都有销售。”然而，申请人未提供证据指明O-P-生产的产品以及销售对象。虽然申请人声称O-P-在俄罗斯各地销售产品，且其负责建立O-P-与全球大型公司的国际关系，但记录中并无证据证实其主张。

申请人未能证明其在O-P-的职责涉及“监督大型塑料回收运营并实施创新节能生产解决方案”，如O-P-总经理2020年信函所述。在上诉中，申请人称其“专利技术极大地提高了[O-P-]降低废物处理成本、减少填埋场使用以及优化新原材料生产的能力”。申请人未能表明其在O-P-任职期间拥有与废物处理或利用回收物生产新原材料相关的“多项专利技术”。记录中有一项2006年俄罗斯专利，授予申请人以外的某人，产品名为I，根据该专利“涉及用于储存、运输和销售饮料及其他液体产品的瓶子”。申请人2013年的俄罗斯专利是关于一种电灯，

并侧重于该灯的某些特征，例如“固定元件的闩锁为L形”，以及“固定元件由弹性材料制成的条带形式构成”。

针对NOID，申请人称他人的专利“被误发到我的律师邮箱”。其未解释其提交的2013年灯具专利与其关于在O-P-塑料回收项目中使用自己专利技术的主张有何关联，也未提供证据表明其在O-P-任职期间拥有此类专利。在此，申请人未提供具有证明力的客观证据以解决我们NOID中提出的证据不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

此外，申请人也未提供关于其为O-P-管理的项目以及其中使用的其专利技术（如有）重要性的同期、具有证明力的证据。例如，O-P-在其2020年信函中表示，涉及申请人“技术的项目始于2015年，并于2018年成功完成”。该信函阐述了申请人技术的优势，指出“它具有重大的环境重要性”，“能够减少填埋场数量”，并“为公司提供通过加工塑料获得的额外原材料”。然而，O-P-未以通俗语言描述申请人的技术究竟是什么，也未描述使用该技术的回收项目的范围和性质，仅说明项目目标“是组织塑料废物的加工和处置”。此外，申请人未提交额外证据以佐证这些项目。

在_____NOID答复中，申请人提供了证据，证明一项新的俄罗斯专利，该专利是由申请人和另外四人创作的发明。申请人解释了该专利（于2020年6月颁发）如何支持其关于其专利技术被用于在专利获批数年前已完成的项目的主张。此外，2020年专利是在申请提交一年后授予申请人的，因此申请人在提交日期之后获得专利不能追溯确立资格。8 在其上诉书面论证意见中，申请人主张其“对该领域的重大贡献”已“得到国内和国际公认专家的确认”，但总体而言，记录中的有限证据绝大多数与其主张相矛盾，因此证明力很小。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于这些原因，我们进一步认定申请人虚假陈述了其工作履历、管理专长以及与O-P-任职相关的成就重要性，而这些在很大程度上构成其关于本申请所寻求福利资格主张的基础。

8 申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

2. 在D-S-的任职

申请人还主张，他在受雇于O-P-期间，通过同时受雇于D-S-并担任D-S-的创始董事，获得了企业高管方面的专业知识。他声称D-S-是一家大型实体，“ 为俄罗斯某市20%的地区提供通信服务 ”。相比之下，申请人在其2017年非移民签证申请中表示，D-S-从事的是“ 货运运输 ”服务，而非“ 通信服务 ”。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

他主张，在D-S-担任创始董事期间，他“ 实施了一系列产品，以改进生产流程的自动化，以及企业管理和财务规划 ”。申请人提供了一位人士出具的无日期信函，该人士表示她是D-S-的人力资源主管，她称申请人“ 于2001年毕业于[已隐去]，[在那里他]获得了工业设备维修与维护电气机械学位 ”。她声称申请人“ 自2002年3月至2019年3月担任[D-S-]公司的董事职位 ”。我们在NOID中指出，她信函中的陈述与记录中的其他证据不一致。例如，申请人的劳动记录簿显示，他于2002年3月至7月受雇于T-担任司机，而来自[已隐去]的证据显示，申请人于2002年而非2001年通过了[已隐去]电气机械课程（但未获得学位）。在NOID答复中，申请人提供了一份人力资源主管的更新信函，其中她表示“ 请注意，我们在关于[申请人]受雇日期的原始信息信中犯了一些错误。[他]于2002年完成学业，并于2003年3月开始在[D-S-]工作。 ”

综合考虑这些信函以及关于申请人资格的其他已提交证据，我们认定记录未能充分解决关于申请人教育资历及其在D-S-高管职位所提供信息的不一致之处。我们在NOID中告知申请人，记录未能证实D-S-所提供服务的性质和范围，并指出申请人未包含证据支持其关于D-S-在其任职期间“ 为俄罗斯某市20%的地区提供通信服务 ”的主张。此外，D-S-的信函不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)对此类证据的监管要求。诉讼记录缺乏关于D-S-业务运营的一致且具有证明力的证据，以支持申请人在上诉中关于其作为D-S-董事行使了“ 广泛权力[在]密切监督销售和营销部门的活动、开发和维护客户关系，以及管理所有公司报告和内部文件的编制 ”的主张。

由于记录中的不一致之处和未经证实的主张，申请人未能充分支持其在上诉中关于其拥有“ 在企业高管和管理能力方面运作的经证明的专业知识 ”，以及其“ 是能源效率技术方面的专家，该技术对其在美国拟议事业的成功至关重要 ”的主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

B. 虚假陈述分析

本案中呈现的事实和证据足以支持对申请人作出故意虚假陈述重大事实的认定。根据记录中的证据，申请人就其商业领域的工作经验和其他就业资格，以及其对该领域的贡献，作出了故意虚假陈述，以支持其关于自己是一名特殊能力人士及其地位能够推进其拟议事业的主张。当虚假陈述倾向于切断与外国人可入境性相关的调查线索，且该调查线索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，该虚假陈述即为重大。Matter of D-R-, 27 I&N Dec. 105 (BIA 2017)。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，并明知、有意且蓄意地虚假陈述重大事实。Matter of G-G-, 7 I&N Dec. 161 (BIA 1956)。

对重大事实的虚假陈述可能导致不利的移民后果。如USCIS政策手册所述，重大虚假陈述要求（申请人）故意向政府官员作出重大虚假陈述，以获取其无权获得的移民利益。8 USCIS Policy Manual J.2, https://www.uscis.gov/policy-manual。另见Matter of Kai Hing Hui, 15 I&N Dec. 288, 289-90 (BIA 1975)。如果申请人提交的证据包含虚假信息，USCIS将拒绝签证申请。一般而言，少数错误或轻微差异不构成质疑寻求移民利益的外国人或雇主可信度的理由。见Spencer Enters. Inc. v. US., 345 F.3d 683, 694 (9th Cir. 2003)。然而，如果申请中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这些错误和差异，则这些不一致将导致USCIS认定申请中陈述的主张不真实。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

在本案中，为支持申请而提交的文件中的差异构成实质性且具有证明力的证据。申请人提交了旨在表明其在商业方面具有特殊能力及其地位能够推进其拟议事业的证据，这对于满足EB-2分类的要求以及Dhanasar分析框架下的资格具有重大意义。当获得机会反驳我们的认定时，申请人提供的反驳证据和解释不足以说明申请中的不一致之处。此外，这些虚假陈述引发了关于申请人提交的其余支持申请文件来源和真实性的疑问。对申请人证明任何方面的怀疑都可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

在此，申请人虚假陈述了其2003年在O-P-就业的实质性质。他未披露O-P-是一家家族企业，而是声称“只有节能技术领域具有杰出专业知识和能力的专业人士才能承担这一综合角色，这正是[O-P-]会寻求[他]这种地位候选人的原因”，而记录显示他当时19岁，其教育资历和就业经历当时包括未完成的职业学校教育和作为司机和电工的短期工作。申请人还提出了未经证实的主张，称其多年担任高管级管理职位，其中包括监督“大型”项目，这些项目利用其“专利技术[极大地]提高了[O-P-]……优化

新原材料生产的能力。”作为这些专利技术的证据，他提交了与塑料回收和可再生能源无关的发明专利，其中一项属于另一人。申请人还主张，他在受雇于O-P-期间，通过同时受雇于D-S-并担任D-S-的创始董事，获得了企业高管专业知识。他表示D-S-是一家大型实体，“为俄罗斯某市20%的地区提供通信服务”，但未提供具有证明力的证据以克服记录中关于其在D-S-就业性质的不一致和不足的证据。当获得机会处理我们的认定时，申请人提供的反驳不足以说明申请中的不一致之处。

此外，申请人签署了I-140表格《外籍工人移民申请》，在伪证处罚下证明签证申请及提交的证据均真实无误。见法案第287(b)条，8 U.S.C. § 1357(b)；另见8 C.F.R. § 103.2(a)(2)。在签署的申请随附文件中，申请人提交了虚假和误导性文件作为支持申请的证据。I-140表格第8部分要求申请人作出以下确认：“本人在美利坚合众国伪证处罚下证明，本申请及随附证据均真实无误。”基于这一在伪证处罚下作出的确认，我们认定申请人故意且明知地作出了虚假陈述。

如前所述，虚假陈述的事实具有实质性。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的规定要求提供“该[个人]是在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的外国人”的证据。此外，Dhanasar 先例决定中规定的其中一项要求是，该外国国民处于有利地位，能够推进拟议的事业。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第 889-890 页。作为证明申请人具有商业特殊能力以及其处于有利地位能够推进其拟议事业的证据，申请人在其商业领域的工作经历和其他就业资格方面，以及在其对事业领域的贡献方面，作出了故意虚假陈述。在此，申请人的虚假陈述本可能影响申请的审理结果，因为这些陈述旨在针对并满足其在《移民与国籍法》第 203(b)(2) 条下的资格。考虑到上述伪造的证据，我们认定申请人的故意虚假陈述对其资格具有实质性。

III. 结论

基于上述，由于申请人故意虚假陈述实质性事实，以寻求作为特殊能力个人的 EB-2 分类资格，并获取对该 EB-2 分类所附工作要求国家利益豁免，申请人无资格获得申请中所寻求的福利。该故意虚假陈述的认定可在任何未来程序中予以考虑，以裁定申请人不可入境美国。《移民与国籍法》第 212(a)(6)(C)(i) 条，8 U.S.C. § 1182(a)(6)(C)(i)。

裁定：上诉被驳回。