MAR222023_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：20228185 日期：2023年3月22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（国家利益豁免）

申请人是一名监管研究顾问，寻求以持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力（exceptional ability）的个人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给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任撤销了该申请的批准。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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

国土安全部部长“ 可随时以其认为良好且充分的理由，撤销任何申请的批准…… ”。该法第205条，8 U.S.C. § 1155。根据法规，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)。在发出书面撤销通知之前，USCIS必须向申请人发出其拟撤销先前批准的通知，并给予其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的讨论如下：

[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构成拒绝该签证申请的理由，则拟撤销签证申请的通知即属因“ 良好且充分的理由 ”而适当发出。若在作出决定时记录中的证据，包括

申请人为反驳拟撤销通知而提交的任何证据或解释，足以构成此种拒绝，则撤销决定将获维持。1

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工作要求符合国家利益。

1998年，在前移民与归化局之下，本办公室在先例决定 Matter of New York State Dep't of Transp. (NYSDOT), 22 I&N Dec. 215, 217-18 (Acting. Assoc. Comm'r 1998) 中提出了审理国家利益豁免申请的初步框架。根据NYSDOT，申请人必须首先证明该个人寻求在具有重大内在价值的领域就业。Id. at 217。其次，申请人必须证明拟议的利益将是全国范围的。Id.。最后，寻求豁免的申请人必须证明该个人将为美国国家利益服务的程度，实质上大于具有相同最低资格的现有美国工人所能提供的程度。Id. at 217-18。本办公室于2016年12月撤销了NYSDOT先例决定，并在 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新框架。

二、分析

申请人于2015年3月提交了该申请，审理主任于2016年12月根据NYSDOT分析框架批准了该申请。在2021年1月就申请所附证据与其在美国领事馆面谈时提供的信息之间的不一致发出拟撤销通知（NOIR）后，审理主任撤销了该申请。2 然而，尽管本办公室同意审理主任的最终结论，即该申请应予撤销，但基于以下理由，本办公室将此事发回重审，以便审理主任提供更全面的NOIR。

作为2015年3月13日初次提交材料的一部分，申请人提交了其简历，其中在“ 教育[资]格 ”项下将“ __工程学院与[应]用科学学院 ”列为第一所大学，日期为“ 2015年6月 ”，并附有提及在该校学习的推荐信。3 正如审理主任在NOIR中所解释的，申请人在面谈时表示她并未就读于____，并在提交后提供了更正信息，但无法提供该提交的证据。对此，申请人声称其简历包含“ in-view ”（在审）字样，并指出其个人陈述：“ 我目前正在著名的I____工程学院与[应]用科学学院攻读生物工程健康研究的一流专业教育，自2015年6月起。 ”因此，她主张她“ 适当地传达了[她]未来某一日期在I____学习的意图和计划。 ”她进一步表示，“ 关于拟在I____进行的生物工程学习的当前状况是，[她]被告知其中一位

1 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。
2 表格I-140（外籍工人移民申请）第5页的“ 申请人签名 ”部分载明：“ 本人在美利坚合众国法律下，以伪证罪处罚为担保，证明本申请及随附证据均真实无误。 ”
3 尽管审理主任在NOIR中仅涉及一封信函，其余三封信函也提及了____的博士项目。

招生官员表示，生物工程系通常更倾向于考虑具有工程背景的候选人。”尽管审理主任简要承认了申请人回复的一部分，但他未充分处理该回复。例如，她最初提交的简历不仅未如其所称包含“in-view”4字样，而且她未能提供可信或合乎逻辑的解释，说明为何在没有证据表明她甚至已申请入学的情况下，她会将日期为2015年6月的I____列在其简历教育资格项下，与她曾就读并毕业的其他大学并列。5 同样，推荐信中反复提及她攻读该学位而非她申请该学位的意图的陈述，暗示她当时正在I____就读，预计毕业（或入学）日期为2015年6月。

记录中还包含审理主任未处理的其他不一致之处和潜在虚假陈述。例如，申请人多次就其“研究工作”作出主张，她声称该工作“主要集中于肿瘤学：”

我作为[前雇主]全球肿瘤学团队一员的研究工作，集中于开发突破性肿瘤疗法，如[药物清单]。这些药物肿瘤产品目前广泛用于[]癌症的治疗。这不仅为满足医学科学中未满足的医疗需求作出了巨大贡献，而且已获美国食品药品监督管理局（FDA）批准使用，目前在美国广泛用于治疗NIH常见列出的某些癌症病症。随后，我的生物医学研究专长对美国国家利益具有重大助益。6

她还就其研究贡献作出了各种主张，包括她“在声誉良好的同行评审国际科学期刊上撰写或合著了10多篇原创研究论文，并[]在其职业生涯中在各种地区、国家和国际科学会议上进行了展示”，她“发表的论文比具有类似经验的同行更为广泛”，并且“取得了对全世界公共卫生具有巨大意义的关键研究成果”。作为证据，她提供了一份“会议/研讨会展示”清单，但未提交随附文件。例如，本办公室注意到，她声称于2013年11月在第五届非洲生物安全协会科学会议上展示了一篇论文。然而，该协会似乎于2015年3月举办了第四届年度生物安全会议，并于2012年6月举办了第三届年度生物科学会议。7 此外，本办公室无法证实其关于发表论文的主张。更重要的是，不清楚一个声称专注于监管事务的个人将如何从事并发表肿瘤学领域的研究。8

4 申请人在随后提交的简历中，也在“2015年6月-至今”这一日期两侧加上了括号。
5 申请人确实提交了一封电子邮件往来，内容涉及她有意参加公共卫生高管与继续专业教育学院的一门课程，并询问该学院是否开设博士项目。
6 申请人关于其研究的无佐证陈述不足以确立所请求分类的资格。
7 参见 https://conferencealerts.com/show-event?id=14820 7 以及 https://ivbw.wildapricot.org/event-506645
8 值得注意的是，她的简历未包含任何关于发表成果的信息，也未表明她正在从事癌症研究。

在回应审理主任的NOIR时，当讨论其上述为前雇主所做的工作时，她未提及从事任何类型的研究。事实上，她陈述道（注：原文有误）：

我被分配负责若干资产，并负责推动这些资产经历其各个开发阶段。对于我所负责的资产，我对这些资产的临床研究活动进行项目管理（与临床研究助理联络，以完成研究中心识别、患者入组、研究中心监查访视以及临床研究完成时的关闭访视），我为许可证注册进行战略和战术规划，并管理许可证维护活动，例如增加新适应症、上市后安全性研究、对已许可上市药品进行标签变更等……

对于我所负责的黑色素瘤（皮肤癌资产），我们制作了产品信息文件，形式包括简报文件、产品信息摘要（SmPC）、标签和说明书，其中我们还详细说明了所治疗疾病的信息、可在一定程度上提示该疾病存在的症状，以及转介至适当的医疗专业人员以协调相关诊断以进行确认。

上述职责类似于职业信息网络（O*NET）所描述的法规事务专员的职责，该网络指出，他们通常“协调并记录内部监管流程，例如内部审计、检查、许可证续期或注册”，并“汇编和准备提交给监管机构的材料。9

此外，根据申请人的简历，她自2006年9月起一直从事法规领域工作。然而，在其2011年7月的非移民签证（NIV）申请中，她表示其“主要职业”为“通信”，并将其“职责”描述为“解决电视客户的日常咨询，更新客户数据库以反映日常咨询的性质、结果及其他升级的客户服务问题。”同样，申请人2010年11月的NIV申请将其职责描述为“住宿儿童支持工作者”，即“为有学习障碍和挑战性行为的儿童提供支持以促进学习。”10

我们还对推荐信存在关切。例如，西非一家国际制药公司法规事务负责人U-U-博士的推荐信未签名，且信头所列地址在英国，而非西非。国家食品药品管理局的信头模糊且不完整，尽管信件正文并非如此11，并且包含多种字体大小和间距不一致的问题。

申请人必须通过独立、客观的证据解决这些不一致和差异，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。对申请人证明的任何方面产生的怀疑，都可能削弱支持签证申请所提交其余证据的可靠性和充分性。Id.

9 参见 https://www.onetonline.org/link/summary/13-1041.07
10 其NIV申请中所列的职位均未列入其简历。
11“DRUG”一词无法辨认。此外，信头尺寸与同一组织提供的就业证明信不一致，该证明信称她“作为义务国家青年服务项目的一部分”为该机构工作。

III. 结论

由于审理主任未充分处理对NOIR的回应，也未通知申请人额外的负面信息和证据缺陷，我们将发回重审，以发布新的NOIR和决定，其中应考虑申请人的回应及其在上诉中的论点。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)（要求USCIS通知申请人其不知悉的负面信息并提供反驳机会）。审理主任还应确定申请人是否故意虚假陈述重大事实。12 最后，审理主任应重新确定申请人是否符合NYSDOT框架下的国家利益豁免。13

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

12 《移民与国籍法》第212(a)(6)(C)条，8 U.S.C. § 1182(a)(6)(C)，规定：

虚假陈述——(i) 一般规定——任何外国人，通过欺诈或故意虚假陈述重大事实，寻求获得（或已寻求获得或已获得）签证、其他文件或进入美国的许可，或本法案下提供的其他利益，均不可入境。

移民官员要认定存在故意且重大的事实虚假陈述，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) 被虚假陈述的事实是重大的。参见 Matter of M-, 6 I&N Dec. 149 (BIA 1954)；Matter of "Kai Hing Hui", 15 I&N Dec. 288, 289 (BIA 1975)。“ 故意 ” 一词指明知且有意，区别于意外、疏忽或诚实地相信事实并非如此。参见 Matter of Healy and Goodchild, 17 I&N Dec. 22, 28 (BIA 1979)。“ 重大 ” 虚假陈述是指 “ 倾向于切断与外国人资格相关的调查线索 ” 的陈述。Matter of Ng, 17 I&N Dec. 536, 537 (BIA 1980)。如果申请人提交的证据包含虚假信息，USCIS将拒绝签证申请。此外，对重大事实的虚假陈述可能在移民程序中导致多重后果。

13 审理主任的决定错误地指出 “ 未有任何陈述表明受益人具有特殊能力 ”。审理主任的证据请求明确涉及特殊能力。