APR102023_03B5203 · 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：25611604 日期：2023年4月10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）

申请人是一名营销经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查。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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情对归类为 EB-2 类别的申请人批准对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该非公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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室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，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

最初在 I-140 表格中，申请人称其拟从事的事业是担任营销经理。其职业计划和陈述详细说明了其意图继续在美国公司从事营销领域工作，特别是那些寻求以拉丁美洲和加勒比地区为商业目标市场的公司。为支持其主张，申请人提供了数封美国雇主的信函，证明他们打算聘用申请人担任营销经理或类似职位。审理主任考虑了拟从事事业的价值，但发出了补充证据请求（RFE），以确定其国家级重要性以及是否符合 Dhanasar 框架其余要件的资格。

申请人的回复显著偏离了其在初始申请中提出的事业。在对 RFE 的回复中，申请人试图将自己从一名营销经理

转变为一家创业型营销咨询公司的首席执行官。申请人通过提交一份实质不同的更新文件更改了职业计划和陈述，其中计划开设自己的营销咨询机构。申请人的这一转变给其拟从事的事业引入了模糊性，致使无法分析其实质价值或国家级重要性。因此审理主任正确地驳回了该申请。在上诉中，申请人提出了与 RFE 回复中基本相同的论点，但试图将其拟从事事业的转变描述为轻微澄清，而非其所实际构成的彻底改变。

本办公室对 USCIS 服务中心（即审理该移民申请的办公室）的权限，类似于上诉法院与地区法院之间的关系。因此，基于重新审查，本办公室采纳并维持审理主任的决定，即申请人前后不一致的陈述掩盖了其拟从事事业的性质，致使无法评估其实质价值或国家级重要性。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“所有已审议此问题的上诉法院”之列，裁定上诉机构可基于下级法院决定中所述理由维持该决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已被“所有直接面对此问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院之列，裁定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。审理主任对申请人在初始申请和 RFE 回复中提交的证据给予了个别化考量。

申请人必须在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出实质性变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。

审理主任的简明分析正确地聚焦于一个不可回避的事实：由于申请人在回复 RFE 时作出了实质性和重大变更，其拟从事的事业界定不清且模糊不定。申请人创业业务的加入并未增强拟从事的事业，而是将其转变为一项完全不同的事业。拟从事的事业从受雇于美国雇主（最好是有拉丁美洲和加勒比地区商业利益的雇主）的营销经理，变为担任自己创业企业的首席执行官。Dhanasar 框架无法适用于两项相互冲突的拟从事事业。申请人必须明确其拟从事的具体事业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。当申请人无法一致地阐明事业的性质时，就不可能确定该事业的实质价值和国家级重要性。1

1 在上诉中，申请人援引其正当程序权利，主张审理主任的拒绝剥夺了其进一步审查以及公平获得移民福利的机会。申请人的初始申请存在需要进一步调查的缺陷，促使审理主任签发补证通知（RFE）。申请人对补证通知作出了回应，提交的文件反映出整体性的重大变更。审理主任正确地拒绝了该申请，本上诉随之而来。申请人认为何种行为违反正当程序并不明确。无论如何，我们无权受理对合法USCIS行为提出的宪法正当程序挑战。Cf Matter of Salazar-Regino, 23 I&N Dec. 223,231 (BIA 2002)。即使我们拥有该权力，当事方也必须证明存在“实质性损害”才能在正当程序

且审理主任进一步认定，记录不满足Dhanasar第二或第三项要件。当拟议事业不明确时，无法适当评估申请人处于何种有利地位以推进拟议事业。且缺乏明确界定的拟议事业，可能导致无法权衡豁免职位邀请要求因而豁免劳工证对美国带来的利益。

由于申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的实质性价值或国家重要性，其不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二或第三项要件保留意见。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人不值得对其豁免职位邀请要求因而豁免劳工证的要求行使有利裁量。

裁定：上诉被驳回。

挑战。See De Zavala v. Ashcroft, 385 F.3d 879, 883 (5th Cir. 2004)。申请人未证明任何违反法规的行为导致“ 实质性损害 ”。