APR182024_04B5203 · 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

案卷编号：30187772 日期：2024年4月18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）

申请人是一名律师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民类别相关的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

I. 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基础EB-2签证类别的资格，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。由于该类别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职位邀请要求符合国家利益。

尽管法规和相關条例均未定义“ 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分析框架。Dhanasar案指出，USCIS可酌情批准对职位邀请、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人

被归类为EB-2类别并能证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 综合权衡，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于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重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、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，综合权衡适用因素，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估以下因素：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，综合权衡，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 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。尚待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，根据Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人拟从事的事业未能证明其有资格获得批准国家利益豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证的自由裁量有利行为。本办公室得出与审理主任相同的结论，但基于不同理由。

申请人最初提议“ 在美国建立[其]法律职业生涯，成为金融服务领域可持续投资的法律和税务专家，并设立一家私募股权公司，以吸引美国私人投资进入新兴和发展中国家的可再生能源基础设施。 ”为支持该主张，申请人提交了一篇PwC撰写的关于消费者和企业对环境、社会和治理问题兴趣的文章、一份2021年Edelman信任度晴雨表关于环境、社会和治理问题与投资态度的报告副本、一份美国商务部2022-2026年战略计划副本（题为《创新、公平与韧性》）、一份国际能源署报告副本（题为《新兴和发展中经济体的清洁能源转型融资》）、

一份申请人简历副本、与申请人教育学位、文凭和证书相关的文件和通信、描述申请人在法学院毕业典礼上担任学生旗手的文件以及申请人受邀在其法学院银行课程毕业宴会上演讲的文件、推荐信、若干封与申请人目前或曾经担任的职位相关的信件，以及申请人撰写的文章和评论文章的副本。申请人最初提交的证据未能充分证明其领域具有国家甚至全球影响，或任何上升到国家重要性层面的更广泛影响，未能充分描述申请人处于何种有利地位以推进拟从事的事业，也未能令人满意地证明综合权衡适用因素，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。因此，审理主任发出了补充证据请求（RFE），以审议拟从事事业的价值、其国家重要性、申请人处于何种有利地位以推进拟从事的事业，以及根据本办公室在Matter of Dhanasar案中首次讨论的分析框架，申请人是否有资格获得豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证。1

申请人的答复显著偏离了其在初始申请中表明的拟议事业。在回应补件通知（RFE）时，申请人提交了I I储蓄银行的商业计划书、马萨诸塞州社区发展金融机构（CDFI）名单、该储蓄银行各岗位的资质与职位说明表、马萨诸塞州环境保护部关于经济困难社区的报告、美国战略计划摘录、ll United的商业计划书、国家气候小组报告、国际能源署报告、2020年可持续发展报告、志愿服务工作文件、社区领导力基金申请证据、与沼气消化器制造商的往来函件、与银行代表往来函件的副本、与供应商关于可再生能源产品培训的谅解备忘录草稿、筹款传单副本及与潜在投资者的往来函件、与专业导师的视频会议副本、关于投资顾问和公司拟议ESG披露要求的出版物、申请人关于新冠疫情后小企业现金流管理的文章副本，以及任命其为l!银行与金融委员会成员的任命书副本。申请人最初意图“ 在美国建立[其]作为金融服务行业可持续投资领域的法律和税务专家的法律职业生涯，并设立一家私募股权公司以吸引美国私人投资进入新兴和发展中国家的可再生能源基础设施 ”，与此相反，申请人的拟议事业演变为申请人拥有并经营一家经销中国制造商所产沼气消化器的东非经销商，以及担任一家社区储蓄银行的高管。实质上，申请人将其拟议事业从律师、法律专业人士或私募股权企业家转变为金融家和业主。申请人对RFE的答复构成对其拟议事业的彻底改变。实质上，在这些程序过程中，申请人提出了四项独立的事业，均围绕其明显对银行或金融的兴趣或经验。尽管我们认可申请人所表达的值得称赞的目标和理想，但申请人所提出的四项事业中没有任何一项

1 我们审查了申请人提交的若干份函件，其中提请注意USCIS案件状态在线门户网站的更新显示审理主任在决定之后签发了第二份RFE。USCIS记录显示，审理主任就本申请仅签发了一份RFE。我们认可申请人的困惑，但考虑到申请人及时提交了本上诉及函件，结论是显示签发第二份RFE的错误更新未影响本上诉。

以充分的方式得到统一描述或连贯呈现，从而可以评估该事业或各项事业的实质价值或国家重要性。此外，这些事业在这些程序过程中，从初始申请到对RFE的答复，发生了转变。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。See Matter ofKatigbak, 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要求而对申请作出重大变更。See Matter ofIzummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。而且申请人所作的变更并非在银行、金融、法律行业内以股权、社会与治理为重点对任务和重点的良性调整。申请人的RFE答复构成如上所述在重大方面不同的事业。申请人对拟议事业的重大转变使其提案变得界定不清且模糊不定。申请人的反复变更给其拟议事业引入了模糊性，阻碍了对实质价值或国家重要性的分析。

Dhanasar框架不能适用于在这些程序过程中朝不同方向发展的多项拟议事业。申请人必须指明其拟议开展的具体事业。See Matter ofDhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，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重要性。

III. 结论

记录中缺乏充分证据以确立申请人的拟议事业满足Dhanasar分析框架的第一项要件。由于申请人未确立拟议事业具有实质价值或国家重要性（如Dhanasar第一项要件所要求），其不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter ofL-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）。因此，我们认定申请人未确立其有资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。申请将继续被拒，本上诉特此驳回。2

裁定：上诉被驳回。

2 申请人的地址在其申请审理期间发生变更，但申请人在裁决之前未按当时要求的方式“ 向USCIS提交地址变更表 ”。USCIS因此将决定按其申请随附表格中提供的邮寄地址寄送给申请人。申请人称其于2023年8月22日通过电子邮件收到审理主任的决定，并于2023年8月28日及时提交了本上诉。申请人于2023年9月8日正式提交了地址变更。我们认可这一事件顺序使申请人在不利决定后准备和提交上诉的时间不足法规所给予的30天（另加邮寄3天）。尽管这令人遗憾，但鉴于如本文所述，申请人在提交时未确立资格，且在提交申请与提交RFE答复之间实质性改变了拟议事业，这最终是无害的。