FEB152024_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：29836252 日期：2024年2月15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）

申请人是一名项目总监，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。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移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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。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）的立场，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予以重新审查。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。

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，但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框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情批准对工作邀请、并因此对劳工证的豁免，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) 权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此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瞻性影响。

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、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、并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，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、并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

A. 申请人拟从事的事业

申请人的I-140表格表明，其拟从事的事业是担任项目总监，启动“ [地理信息系统] GIS [及] 数字举措，以通过领导高效团队的管理者处理快速增长的业务单元来扩展可再生能源业务。 ”但申请人在随申请提交的信函中对拟从事事业的描述明显不同。该信函将事业描述为“ 促进经济发展的商业管理……致力于通过指导领先组织……以及辅导中小型少数族裔拥有的企业……来促进美国经济增长 ”。实质上，申请人在其初始申请中提出的事业是指导或辅导来自少数族裔或代表性不足背景、拥有中小型企业（SME）的创业者，以增加成功企业的所有权和运营中的多样性、公平性和包容性。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人强调其“ 技术背景 ”，称其为“ 拥有12年经验的企业高管和地理空间情报专家

在商业和能源行业。”申请人列举了通过咨询服务识别新市场和新机会、提高效率和盈利能力、降低风险，以及与客户和供应商建立关系。因此，从提交初始申请到回应RFE，申请人实施拟从事事业的方式从担任项目总监转变为担任顾问。

无论是在初始申请中还是在回应RFE时，申请人均未明确说明其打算如何开展拟从事的事业。例如，他们未指明将承载拟从事事业的项目、创业事业或就业机会。在上诉中，申请人表示他们“目前正在推行”其事业，作为其在当前工作的一部分。申请人表示，他们“识别并实施II可再生能源投资机会，为与美国的国家利益相关联，涉及II密切发展绿色和可持续的国内能源生产及节能。”

因此，申请人的拟议事业在下级程序中以散乱的方式发展。申请人对拟议事业的表述在回应审理主任的补证通知（RFE）和在上诉过程中发生了变化。实质上，申请人以三种不同的方式表述了其事业，如上文所述：（i）最初在申请中作为项目主任；（ii）作为经济发展方面的业务经理，通过提升来自少数族裔和代表性不足背景、拥有并经营中小企业的企业家的形象从而提高其盈利能力；（iii）作为地理空间情报和商业执行顾问，利用GIS提高能源行业大型企业和中小企业的盈利能力。申请人还将其事业表述为与“经历业务扩张的领先组织”相关，并援引其“主要成就包括（原文如此）创建一家初创公司（人力资本开发公司平台）和一家咨询公司！[已隐去]一家为中小企业和初创企业服务的咨询公司……”，将其服务定位于“与其签约”的客户。申请人打算将大型以及中小型企业作为目标，尤其是那些由少数族裔或传统上代表性不足的社区拥有和经营的企业。申请人展示其拟议事业的三种方式存在有意义的差异。记录显示，申请人将作为项目主任从事可再生能源业务扩张和人员管理。但申请人随申请提交的信函侧重于对来自代表性不足或少数族裔背景的个人的指导和培养，实质上就是就拥有和经营盈利企业向他们提供建议。申请人信函中未提及或考虑GIS的使用和经济的可再生能源领域。随后，在回应补证通知时，申请人将其事业的两种不同表述合并，但将其角色从指导单个采购可再生能源的项目扩展为咨询和“领导经历业务扩张的组织”。因此，申请人在美国拟议从事何种事业并不明确：项目管理、指导与辅导，还是整体业务发展。因此，我们认定申请人的拟议事业界定不清，我们无法根据Dhanasar分析框架中的任何一项要件来评估其资格。因此，申请人未能证明其有资格获得对所需工作邀请、进而对劳工证的自由裁量豁免，符合国家利益。

B. 实质价值和国家级重要性

1. 实质价值

当申请人无法一致地阐明其事业的性质时，就不可能确定该事业的实质价值。如上文所述，申请人在下级程序阶段调整了其拟议事业。例如，申请人在初始申请中未声明其拟议事业包含咨询成分。但在补证通知回复中，他们引入了咨询成分。而且，尽管其初始提交材料着重强调对少数族裔和代表性不足的企业家组建和经营中小企业进行指导和辅导，但其对补证通知的回复引入了其“技术背景”以证实其在事业中使用GIS。在其拟议事业中添加这些新成分并未增强或澄清其意图。它引入了模糊性和不确定性。拟议事业在补证通知回复中变成了一个完全不同的事业，以为公司经济利益提供咨询为中心，而非增强中小企业所有权的多样性和代表性。申请人必须在提交申请时确立其寻求利益的资格。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。申请人使用GIS并非为了指导和辅导少数族裔和代表性不足的企业家，而是为了识别新市场和机会、提高效率和盈利能力、降低风险以及与客户和供应商建立关系。而且在补证通知回复中，不清楚拟议事业如何寻求实现这些目标——是通过继续就业、建立自己的创业事业，还是使自己可供其他实体雇用。申请人的补证通知回复构成了一个实质性不同的事业，从项目主任转变为利用GIS的商业高管，使其拟议事业界定不清且模糊不定。申请人的转变给其拟议事业引入了模糊性，妨碍了对其实质价值的分析。因此，我们不同意审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的结论，并予以撤回。

2. 国家级重要性

我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟议事业的国家级重要性。尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证责任也包括说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证词等形式提供证据，遵守适用的法定、监管和政策规定，足以使问题得到实质裁决。申请人提交了其职业计划、教育文件和证书、简历、两封专家意见书、申请人撰写的报告以及推荐信，以支持其关于拟议事业具有国家级重要性的主张。1

1 尽管我们可能未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。

如上文所述，申请人未能以足够可靠的方式一致地呈现其拟议事业，以便评估其国家级重要性。仅此事实本身就要求我们认定申请人未能以记录中的实质性、相关且有证明力的证据证明拟议事业的国家级重要性。但即使我们搁置申请人传达拟议事业方式的变化，我们仍会认定其未达到Dhanasar分析框架第一项要件下的国家级重要性水平，因为申请人所描述的三项拟议事业变体均未达到Dhanasar分析框架第一项要件所要求的国家级重要性水平。在Dhanasar下确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。在Dhanasar第一项要件下确定拟议事业的国家级重要性，关键在于拟议事业是否具有具有更广泛影响、达到国家级重要性水平的潜在预期影响。因此，受审查的不是非公民将填补或履行什么职责或什么职业，而是其结合职业和职责的实际计划。

申请人对其事业的三方描述中的缺陷，在审查其提交至案卷的证据和论证后即显而易见。申请人的证据和论证无助于其履行举证和说服责任，因为其与Dhanasar框架第一项要件下拟议事业的全国重要性无关。在上诉中，申请人称其事业具有全国重要性，理由是申请人过往的记录、其目前正从事拟议事业，以及美国有“ 当前的海上钻探国家优先事项 ”。在根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的全国重要性时，我们关注的是其潜在的预期或未来影响。申请人证明先前有类似工作，并不影响拟议事业基于其全国重要性的潜在预期影响。在下面程序过程中申请人提交供我们评估的每一项事业中，申请人均强调其对各自拟议事业的执行。例如，申请人称其过往在I I的工作经历及受雇期间取得的成就，使其在拟议事业中的工作有可能取得有利于美国国家利益的结果。在上诉中，申请人试图使我们相信，其过往在能源勘探、项目组织和指导方面的成功，将其拟在美国开展的具有类似特征的任何事业提升至全国重要性的水平。他们还强调其自称的“ 强大的运营背景和领导力 ”，作为证据证明其拟议事业中的咨询角色对“ 支持中小企业开发经济可行的产品 ”具有全国重要性。但申请人的主张不具说服力，因为申请人的论点凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件关注的是拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架不关注拟议事业的成功或申请人在其先前事业领域中的过往记录。申请人

关于其在拟议事业领域中过往成功表现的主张，以及其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明符合Dhanasar框架第二项要件下的资格。因此，申请人关于其迄今为止成功职业生涯的断言，以及其成就和认可（尽管有限）的证据和信息，与其根据Dhanasar分析框架第一项要件下的资格审查无关。

同样，申请人提交的推荐信未能说明申请人拟议事业三部分组成的预期积极影响，因为这些推荐信关注的是申请人的过往成就，而非拟议事业涉及全国重要性事项的更广泛利益或举措。

USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。见Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件或意见陈述并非资格的推定证据。Id. 申请人提交了两份专家意见陈述。一份由I l电气与计算机工程副教授I I撰写。另一份由I 的I I教授撰写。但这些意见陈述也未能说明申请人的拟议事业如何达到影响全国重要性的水平。两份意见均大量讨论申请人在其领域的能力和成就，并将其结论植根于此。如我们先前所述，第一项要件关注的是拟议事业。因此，申请人的能力和成就并非评估拟议事业全国重要性的相关考量因素。

此外，两位作者均强调可再生能源行业和领域的重要性，以佐证其关于申请人拟议事业具有全国重要性的结论。但在评估全国重要性时，我们不关注该领域的重要性；我们评估的是具体的拟议事业。仅仅提出一项与对美国具有重大价值或特别关注的领域相邻的事业，并不会使该事业当然具有全国重要性。两位作者均未偏离其对可再生能源领域重要性的描述，去评估申请人的具体事业，以及该事业如何通过其对可再生能源领域具体贡献的更广泛影响产生预期的积极影响。两位作者也均未充分描述申请人拟议事业带来的积极经济影响。换言之，两位作者均未令人信服地通过申请人事业的更广泛影响证明其全国影响，从而无法对拟议事业的潜在预期影响进行有意义的评估，以确定其是否达到全国重要性的水平。两位作者均讨论了鼓励企业发展、寻找新商业机会和提供咨询服务的影响。但两位作者均未充分描述申请人的企业发展举措、新商业机会获取和咨询服务如何产生超出聘用申请人提供服务的实体之外的更广泛影响，从而可被审查以确定其是否达到全国重要性的水平。

申请人的事业还意图为在大型、小型和中型企业中拥有和经营企业的来自代表性不足和少数族裔背景的个人提供咨询和指导。申请人重点介绍了其一项“ 创造 ”，即一个“ 在线平台[用于] I I

培育重要合作伙伴关系”，该平台大量利用了申请人的“技术专长与战略远见”。申请人主张，其对来自少数族裔和代表性不足背景、拥有和经营大型、中型和小型企业的企业家的指导和辅导所产生的积极下游经济影响，将达到全国重要性的水平。但指导和辅导的利益类似于某人教学的利益。该利益通常仅对受教的学生直接有益，而非对更广泛的人群有益。在Dhanasar中，我们讨论了教学如何不会以达到全国重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅使一小部分个人受益的活动，如申请人拟议事业中的指导和辅导组成部分，不会达到全国重要性的水平。

而申请人意图让其事业支持“当前的海上钻探国家优先事项”和可再生能源，这本身不足以将其事业提升至全国重要性的水平。并非每一项声称应对可再生能源挑战和海上钻探、且与美国政府举措相邻的事业都具有全国重要性。我们在Dhanasar中说过，我们关注“外国人拟开展的具体事业”并“寻找更广泛的影响”，以确定拟议事业的全国重要性。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。案卷中的证据和主张未充分描述申请人的事业将如何广泛涉及能源领域的事项，达到与全国重要性相称的水平。例如，申请人的上诉强调政府在海上钻探方面的优先事项以及海上油气租赁用于勘探的可获得性的波动。申请人还描述了其利用GIS与当前雇主所做的工作，该工作使该雇主受益，因为申请人“负责为其识别和实施可再生能源投资”。但申请人的证据未充分描述申请人的拟议事业将如何应对油气租赁可获得性的波动，达到广泛涉及全国重要性事项的水平。换言之，申请人对可再生能源投资的识别和实施将如何以具有全国重要性的方式广泛影响联邦管理土地上勘探租赁的可获得性和成本，并不明显。而从案卷中也不足以明显看出，申请人在可再生能源领域或油气勘探中利用GIS专长的利益如何超越其直接雇主，广泛涉及与全国重要性事项相称水平的问题。

如我们先前所述，申请人的拟议事业在下面程序过程中不断变化和调整。这妨碍了我们评估其全国重要性的能力。但即使我们选择分别评估申请人事业的三种变体，案卷中也不包含相关、具有证明力或实质性的证据，证明申请人的拟议事业通过其对领域的更广泛影响或积极经济影响具有潜在的积极影响。因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有全国重要性。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

我们不同意审理主任的意见，并在此撤回审理主任的结论，即记录已证明申请人根据Dhanasar框架第二项要件处于有利地位以推进拟议事业。

在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 申请人就拟议事业所制定或在其制定中发挥重要作用的未来活动模式或计划；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

目前不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于何等有利地位以推进其拟议事业，因为拟议事业的表述前后不一致。申请人的事业在下级程序过程中形成了三种不同的表述，导致拟议事业究竟是什么缺乏明确性。因此我们认定，我们无法评估该事业的潜在预期影响是否通过其对该领域的更广泛影响或其积极经济效应而达到国家重要性的水平。记录中包含申请人的教育背景、认证、在下级程序不同阶段以不同方式被描述为其事业的活动履行情况的证据。但是，当申请人寻求推进的具体事业由于在这些程序过程中对该事业的众多表述而无法 readily 显现时，就无法评估该证据是否与申请人处于有利地位以推进其拟议事业具有相关性、证明力或实质性。而支持信函虽然对申请人评价非常正面，但不足以证明对申请人拟议事业的兴趣或支持。换言之，即使申请人提交的部分信函作者曾与申请人共事或从申请人履行其表述为拟议事业的三个不同方面之一中获益，他们并未证明对申请人拟议事业存在持续的兴趣或支持。

而且申请人将如何推进其拟议事业仍不清楚。如我们此前所述，申请人在其初始申请和对补证通知的答复中均未明确说明其打算如何执行其拟议事业。例如，他们未指明将承载拟议事业的项目、创业事业或就业机会。在上诉中，申请人表示他们"目前正在推进"其事业，作为其在ll当前就业的一部分。但从记录中不清楚这一"当前"推进是否就是他们为延续其事业所提议的渠道。因此，如果我们无法根据申请人的主张和记录中的证据充分理解他们将如何完成其拟议事业的活动，我们就无法评估申请人是否正在朝着实现其事业取得进展。

如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证义务和说服责任）。因此，记录中的证据不足以描述申请人处于何等有利地位以推进其申请中的拟议事业。

D. 权衡因素以确定批准豁免职位邀请要求从而使申请人能够从事拟议事业对美国的好处。

如果审理主任认定申请人满足Dhanasar框架第一项和第二项要件中的资格要求，他们本应进而评估总体权衡之下申请人是否已证明豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

审理主任本可在权衡豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证的国家利益时，考虑劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国的好处、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力以及对美国工人的任何不利影响。

此处的记录未证明申请人符合Dhanasar框架前两项要件下的资格。但即使前两项要件已满足，申请也不能获批，因为记录不满足第三项要件。记录中未包含关于劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国的好处、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力以及对美国工人的任何不利影响等因素的充分证据。因此，在记录中，总体权衡之下，并不明显应当为申请人豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证。

III. 结论

在签证申请程序中，申请人始终负有提供有能力和可信的证据以证明其符合所寻求利益的资格的责任。基于上述理由，申请人未履行其举证责任。

裁定：上诉被驳回。