JAN232024_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：29547030 日期：2024年1月23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）

申请人是一名能源系统工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免工作要求将符合国家利益。审理主任进一步认定该申请不完整，因为未包含所需表格。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，申请人必须首先证明符合基础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人士。1 如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，以符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了审理国家利益申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 审理主任认定，申请人持有等同于美国高级学位的外国学位，符合EB-2高级学位专业人士的资格，记录对此予以支持。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(k)(3)(i)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力人士情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

所有请求豁免工作要求的国家利益豁免申请，均须附有两份完整签署的美国劳工部（DOL）表格ETA 750B《外籍人士资格声明》副本。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)。3

二、分析

申请人寻求在美国从事能源系统工程领域的工作，称其专长于“ 太阳能热系统、相变材料、热泵、纳米流体、零能耗建筑、建筑能效、能-㶲分析以及计算流体力学 ”。在上诉中，他主张审理主任错误适用法律、忽视申请中提出的事实，并忽视国家利益豁免的公共政策目标。基于下述理由，申请人未能推翻审理主任的否决，也未能确立其获得工作要求国家利益豁免的资格。

A. 所需表格

上诉中的第一个问题是申请人的福利请求不完整。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)条例要求请求国家利益豁免的申请人提供两份签署的DOL表格ETA 750B副本作为初始证据的一部分。或者，USCIS也接受签署的DOL表格ETA 9089第J、K和L部分的两份副本。4 所有福利请求必须包含适用条例和其他USCIS指示所要求的所有初始证据，缺少此类证据构成否决该福利请求的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(b)(8)(ii)。5

申请人未提交上述任一DOL表格，尽管审理主任的补件请求（RFE）和否决通知均告知了该要求。此外，他未在上诉中处理此问题，因此本办公室视为放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。申请人的福利请求不完整，无法获批。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)。

B. Dhanasar第一项要件

尽管缺少所需初始证据在本案中具有决定性，本办公室仍将讨论申请人在Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——下的资格。在审理该要件时，本办公室考虑申请人拟从事的具体事业。

3 或者，申请人可提交两份完整签署的DOL表格ETA 9089《永久就业认证申请》第J、K和L部分的副本。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(D), https://www.uscis.gov/policy-manual。
4 参见一般性规定6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(D)。
5 本办公室进一步指出，如果如本案情形，申请人未响应RFE提交所要求的证据，且该证据对福利请求具有决定性，则其申请应基于该理由被否决。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的价值可在多个领域得到证明，包括商业、创业、科学、技术、文化、健康和教育。Id. 然而，在考虑事业的国家重要性时，相关问题不是申请人将从事的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id. at 889-90。事业可能具有国家重要性，如果：例如，它在某一特定领域具有全国性影响，或具有产生重大积极经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区。Id.

在其初始提交中，申请人提供了其教育和研究资历、其教授和主管的推荐信，以及一封律师函，称他“ 尚未收到任何[工作]邀请，尽管已有该领域的某些实体与其联系 ”，但他“ 一旦获得工作许可，将成为重大项目或国家组织的一部分 ”6，且这将在“ 未来在科学和/或财务上有利于美国 ”。他未填写表格I-140《外籍工人移民申请》第6部分，该部分要求提供拟议就业的信息，也未提供关于其拟议事业的任何其他信息。

正如审理主任的RFE所指出的，申请人的初始提交未描述可在Dhanasar框架下分析的可识别事业。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(D)(1)（“ ‘ 事业 ’ 一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人在该职业内具体拟从事何种工作的细节。 ”）。7 因此，RFE要求提供关于事业、其价值及其国家重要性的详细描述。

在回应RFE时，申请人称：“ 最近，我联系了国家实验室，我在那里申请了工作，并被告知评估过程需要时间……另一方面，我已准备了一份商业计划，我将让创新和高性能的能源系统投入制造并推向美国市场。 ”为支持这些陈述，申请人提供了一份他已申请博士后研究职位的清单、一份专利申请、一份商业计划以及一封商业资金承诺函。本办公室同意审理主任的结论，即这些材料未能确立申请人在Dhanasar第一项要件下的资格。

首先，资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的福利请求符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)（引用Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)）。在此，申请人的初始提交仅提到已有未指明的各方就其潜在就业与其联系，未提及创办制造和销售“ 高性能能源系统 ”的企业。该专利申请——针对一种折叠式便携太阳能空气加热器，在申请人的商业计划中作为产品提及——日期为2023年5月，资金承诺函亦然。因此，记录表明，拟议创办能源系统

6 申请人目前在美国境内，其是以B-2非移民访客（旅游）身份入境的，该签证类别不允许就业。8 C.F.R. § 214.1(e)。

7 我们进一步注意到，唯一涉及拟议事业的初始文件是律师函。律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。

制造和销售公司是在2023年3月申请提交后作出的变更。8
为现有组织工作和创办新企业是两种不同的事业，其差异对于评估其潜在的科学、经济或其他影响以及确定其国家重要性具有核心意义。因此，申请人为回应审理主任的RFE而对其拟议事业所作的变更，对其在Dhanasar第一项要件下的资格具有实质性影响，因此不能确立该资格。9 Id.

此外，即使我们接受申请人修订后的主张（我们不接受），所提供的证据仍不能确立一项可认知的事业。国家利益豁免的目的不是为申请人提供在美国求职的便利。虽然不要求有工作邀请，但任何寻求此类豁免的人都必须指明其拟从事的“ 具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未明确其将作为研究人员工作还是创办能源系统企业，或者如果其打算两者兼顾，将如何在这两项活动之间分配时间。没有这些信息，就无法确定拟议事业是否具有实质性价值，或者是否具有我们在评估国家重要性时所寻求的那种“ 更广泛影响 ”。Id.

在上诉中，申请人提交了一份律师函，称“ 根据Dhanasar，事业具有产生重大价值潜力的证据可以在没有即时或可量化影响的情况下确立……[并且]即使此类事业不会为美国带来经济利益，促进人类知识也符合实质性价值和国家重要性的要求。 ”该函进一步称“ 本案中的拟议事业绝对具有惠及美国、惠及环境以及惠及全人类的潜力。 ”

这些程序中的举证责任在于申请人，其必须提供具有证明力、相关且可信的文件，证明其寻求证明的事实“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 26 I&N Dec. at 376（讨论“ 优势证据 ”标准的要求）。在此，申请人未提供关于其事业的充分信息，以确立该事业将来“ 很可能 ”促进人类知识或以其他方式实质性惠及美国的福利、经济或文化或教育利益。参见一般性 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)。如上所述，律师未经证实的断言不构成证据。参见 Matter of S-M-, 22 I&N Dec. at 51 (BIA 1998)。推荐信以及关于申请人科学领域重要性的一般性信息并不具体涉及其拟议事业，且证明力不足，无法证明该事业的价值、可能产生的影响，或该影响将如何达到国家重要性的水平。

最后，我们认可申请人2022年在其领域获得的博士学位，以及其在攻读该学位期间作为研究助理的工作和发表记录。然而，这些资历涉及Dhanasar第二项要件，该要件涉及申请人推进其拟议

8 这些文件也均形成于审理主任2023年4月RFE之后。
9 我们进一步注意到，创业型事业与非创业型事业需要不同形式的准备和经验，这影响对Dhanasar第二项要件的评估。事业的这一变更也与第三项要件关于申请人获得工作邀请是否不切实际的考量相关。基于这些额外理由，修订后的事业是提交后作出的实质性变更，将不予接受。Id.

事业的能力。它们与该项事业是否具有实质性价值或国家重要性无关。申请人未满足Dhanasar第一项要件。

III. 结论

申请人未提交8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)所要求的DOL表格，因此未正确申请国家利益豁免。此外，其未满足Dhanasar测试所要求的第一项要件。由于这两个问题均对上诉具有决定性，我们无需处理申请人在Dhanasar其他两项要件下的资格，并在此保留这些问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人未确立其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。