JAN252024_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：29127758 日期：2024年1月25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）

申请人寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士，或者，作为替代，被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与此EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见该法第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）在符合国家利益时，可以授予此项对所需职位offer及因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录不能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力的人士。审理主任未处理申请人是否作为替代有资格被归类为持有高级学位的专业人士。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所需职位offer及因此豁免劳工证将符合国家利益。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 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 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) 中设定了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立

EB-2分类资格后，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位offer要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟议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。关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任认定记录不能证明申请人有资格被归类为具有特殊能力的人士。然而，审理主任未处理申请人是否有资格被归类为持有高级学位的专业人士。在上诉中，申请人相关部分主张，审理主任未认定申请人有资格被归类为持有高级学位的专业人士，属错误。审理主任特别指出，记录证明“ 申请人的外国学位等同于美国学院或大学的机械工程学士学位。 ”审理主任还承认，记录包含“ 其前雇主的雇佣证明信，反映其拥有七年的全职工作 ”经历，与拟议事业的职业相关。因此，申请人在上诉中证明，审理主任未认定申请人有资格被归类为持有高级学位的专业人士，属错误。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。然而，基于下述理由，申请人未能证明豁免职位offer要求是正当的。

最初，申请人将事业描述为计划“ 在工程领域寻求机械工程师的就业，寻求在美国各地提供我的服务。 ”本办公室注意到，申请人最初并未表明拟议事业将涉及创办自己的公司或担任机械工程顾问，而非本身作为机械工程师。这一区别似乎很重要，因为“ 公开出售服务的机械工程师必须在所有州和哥伦比亚特区获得执照。 ” Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Mechanical Engineers, https://www.bls.gov/ooh/architecture-and-engineering/mechanical-engineers.htm#tab-4。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人大幅修改了其对拟议事业的描述。在通常日期为2023年的商业计划中（为回应RFE而提交），申请人声称其本人和配偶将各持有初创公司50%的共有权，该公司“ 将为美国各地的企业提供工程项目咨询服务。 ”商业计划进一步声称，申请人将担任其初创咨询公司的“ 执行经理兼首席机械工程师 ”，该公司将“ 为……美国工程行业和国内服务部门的运营商提供工程咨询服务。 ”商业计划还表明，该公司在运营第一年将雇用四名工人，到运营第五年增至17名工人，包括

申请人本人，分别。商业计划未澄清公司将在何处运营，尽管其指出“ 人员将直接与客户合作并在现场提供专业知识 ”，显然是在美国各地未指明的地点。然而，申请人还提交了初创公司的组织证书以回应审理主任的RFE，表明公司注册办公室的地址与申请人在表格 I-140（外籍工人移民申请）上提供的宾夕法尼亚州居住地址一致。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合变得符合资格后予以批准。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请进行重大变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人将是“ 在工程领域寻求机械工程师的就业 ”还是创办自己的机械工程咨询公司并雇用工人，对Dhanasar第一项要件具有重大意义，因为它涉及拟议事业的范围及其是否可能具有国家重要性。1 参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-90。由于申请人最初并未表明拟议事业将涉及创办自己的公司或担任机械工程顾问，而非本身作为持照机械工程师，2023年的商业计划（日期在申请人于2022年提交表格 I-140 之后）呈现了一组新的重大事实，不能确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。此外，由于关于创办机械工程咨询公司及申请人提议担任机械工程顾问的新重大事实组合不能确立资格，对该新事实组合的引用，包括在申请人对审理主任RFE的回应中及在上诉中的引用，也不能确立资格。参见同上。

审理主任承认，“ 看来拟议事业的活动将具有实质价值。 ”然而，审理主任指出，“ 记录并未证明申请人的拟议事业将有能力为美国工人创造大量就业机会。 ”审理主任还指出，记录未证明拟议事业可能具有重大积极经济影响或“ 更广泛的前瞻性潜在影响 ”。因此，审理主任认定“ 申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。 ”审理主任还认定记录不满足Dhanasar第二项和第三项要件。

在上诉中，申请人重申，其“ 通过[其初创机械工程咨询公司]拟从事的事业，因其在若干关键领域的重大贡献，被专家广泛认可为具有实质性价值和国家重要性。 ”申请人还

1 这也与Dhanasar第二项要件相关——即个人是否处于有利地位以推进拟从事的事业——因为一般而言，机械工程师（而非机械工程咨询顾问）“ 公开销售服务者必须在所有州和哥伦比亚特区取得执照。 ” Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Mechanical Engineers, https://www.bls.gov/ooh/architecture-and-engineering/mechanical-engineers.htm#tab-4。关于三项要件的详细阐述，见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中引用了关于“石油和天然气行业”及创业的概括性信息。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业。”见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，以及具有更广泛影响的事业，例如“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。”Id. at 889-90。

无论是商业计划，还是关于申请人拟创立机械工程咨询公司并雇用工人的提议的引用，均不能基于上述理由确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49; Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。记录未能确立申请人在提交I-140表时所表明的计划——即为某个未指明的雇主在某个未指明的地点“在工程领域寻求作为[机]械[工]程师的就业，寻求在美国各地提供我的服务”——如何可能具有“在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”或更广泛的影响，例如“具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。”见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。此外，如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业。”见id. at 889。因此，申请人在上诉中对“石油和天然气行业”及创业的概括性引用，未能确立其拟从事的具体事业如何可能具有国家重要性，这与某个特定行业整体是否可能具有国家重要性是可区分的。

总之，申请人未能确立拟从事的事业具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性；因此，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。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”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或在其他方面不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。