JUL052023_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：27521539 日期：WL. 5, 2023

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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为高等学位专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。《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，认定豁免所要求的工作邀请及因此豁免劳工证不符合国家利益。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，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作要求“在国家利益下”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

二、分析

A. EB-2分类

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人士。在否决申请时，审理主任未裁定申请人是否通过任一途径满足EB-2分类资格。在上诉中，申请人主张其作为持有高等学位的专业人士成员符合EB-2分类资格。

为表明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。在上诉中，申请人未主张，记录亦未显示其持有美国高等学位或外国同等学位。Id. 或者，申请人可提交“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree, and evidence in the form of letters from current or former employer(s) showing that the alien has at least five years of progressive post-baccalaureate experience in the specialty. ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人此前提交了其大学文凭和课程成绩单，表明其于2005年从University! I获得机械工程学士学位。根据其前雇主的信函，申请人在2006年7月至2015年9月期间为两个不同雇主[J-和H-]工作，在机械工程专业内担任逐步负责的职位提供服务。根据本办公室对记录的审查，其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)项下持有同等高等学位的专业人士资格。由于本办公室的裁定并不对上诉具有决定性，本办公室无需将此事发回重审以由审理主任裁定基础移民分类。

B. 国家利益豁免

综合考量记录中的证据，本办公室认定，若本申请获批，申请人已实质性地改变了其拟从事的拟议事业的性质。这一点很重要，因为为证明申请人符合国家利益豁免资格，其必须除其他事项外提供足以表明其根据Dhanasar分析处于有利地位推进其具体拟议事业的证据。见5 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须指明“ the specific endeavor that the foreign national proposes to undertake. ”Dhanasar at 889。

该申请于2020年8月提交。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在随申请提交的表格ETA-750B中最初表示，其将在美国为其自己的初创公司[T-]受雇担任“ 项目经理 ”。其提供了T-的公司章程副本，该章程于2020年提交。根据申请第6部分，申请人将为T-履行以下职责：

研究、设计[]并实施广泛的HVAC[供暖、通风和空调]预防性维护与维修解决方案，以增强和支持系统运行与性能。确保适当的压力关系、温度、湿度和过滤。确定开发解决方案的操作要求和需求，并优化现有HVAC、制冷和楼宇自动化设备及系统的性能。为新的和现有的HVAC系统准备图纸和布局。提供工作设计和设备选型方面的专业知识。

审理主任签发了补件通知（RFE），指出初始证据未表明申请人将通过其在T-的活动处于有利地位开展此事业。审理主任要求提供，除其他事项外，申请人针对T-的计划证据，例如未来活动的模型或详细计划，以表明其打算如何在美国继续其工作；其他客户或顾客对T-服务的兴趣，以及T-初创运营的资金计划。在回应审理主任的RFE时，申请人提交了一份陈述，概述其计划如何开展拟议事业。其解释称：

最初我计划开展我的事业，以惠及为HVAC提供组件和服务的小企业……[我]计划通过我自己的公司开展我的事业，并于2020年成立了[T-]。我的计划是在家庭办公室独立进行计算，并根据需要进行现场工程评估……[我前雇主H-]对我事业的兴趣出现在国家利益异常紧迫的时刻，这要求我在未来数年将全部时间投入美国油田勘探的效率和安全，而非发展我自己的业务。基于这些考虑，我决定从自己的业务中撤资，并继续作为[H-]的全职雇员开展我的事业。

审理主任否决了该申请，部分原因是认定申请人未证明其处于有利地位推进其最初拟议的事业，该事业涉及通过T-向小企业提供HVAC服务。本办公室基于以下理由同意审理主任的最终结论。

在RFE回应中，申请人表示其打算从T-“ 撤资 ”，以便接受其前雇主H-的全职工作机会，将其活动重点放在能源相关经济部门内的石油钻探生产上，而非最初计划的向小企业提供HVAC服务。同样在RFE回应中提交的H-信函印证了申请人拟议事业的实质性变化，确认申请人自2022年1月起受雇于H-担任机械工程师。H-解释称，在此职位上，申请人的“ 职责与[石油]钻井相关。在我们行业中，井是指地球上的钻孔，天然气和原油通过其流向地表，以便进一步加工和分销，作为能源市场中的燃料来源。 ”本办公室还行政认知T-在其成立地点已不再是活跃的国内有限责任公司。见T-的实体摘要信息，网址为https://www.sos.ok.gov/corp/corpinformation.aspx?id9 I

申请人直到2022年1月才接受H-的新职位，即在其提交申请一年零五个月之后。其最初对拟议事业的描述涉及通过T-向小企业提供HVAC服务，而非计划在石油钻探行业寻求机械工程师就业。本办公室认定，申请人的RFE回应提出了关于其拟议事业的一系列新事实，该事实对国家利益豁免资格具有实质性影响。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在此，申请人在申请日之后才提出的在石油钻探行业就业的追求，不能追溯性地确立资格。申请人不得对已经提交的申请作出实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交之日具备必要的资格。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张其处于有利地位以推进其拟议事业，但他未回应审理主任就其缺乏通过T-提供HVAC服务的计划所表达的关切。看来申请人试图回应审理主任最初关于其是否处于有利地位以通过T-推进其事业的关切，但在此过程中，他显著改变了他的拟议事业。因此，我们认定其事业的重点已发生实质性改变。如果对最初的批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

在确定个人是否有资格获得国家利益豁免时，我们必须依据具体的拟议事业，根据Dhanasar分析来确定该外国国民是否处于有利地位以推进该事业。Dhanasar at 889-90。由于申请人未就其拟议事业提供一致的信息，我们无法认定其满足第二项要件，也无法认定其在自由裁量上以其他方式值得获得国家利益豁免。为简洁起见，我们将不讨论记录中关于申请人在Dhanasar第二项要件下资格的其他缺陷。

尽管审理主任在拒绝决定中未予涉及，我们认定申请人拟议事业的实质性改变也对其在Dhanasar第一项和第三项要件下的资格产生负面影响。然而，由于申请人不满足第二项要件，对Dhanasar中所述第一项和第三项要件下其资格的进一步分析将不具有实际意义。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人以其他方式不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在签证申请程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未履行该举证责任。

裁定：上诉被驳回。