# MAR182024_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

案号：30242339 日期：2024年3月18日

对内布拉斯加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持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。参见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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

内布拉斯加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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。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。由于该分类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。

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)中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为自由裁量事项，对归类为EB-2类别的申请人授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明

（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要求将有利于美国。

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要求将有利于美国。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要求将有利于美国。

二、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工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。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授予国家利益豁免（豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求）的有利自由裁量行为。本办公室得出与审理主任相同的结论，但基于另一理由。

A. 实质价值和国家重要性

申请人最初提议“ 通过雇用当地专业人员（卡车司机、货运经纪人等），为……全美各地的小企业提供负担得起的运输解决方案 ”。为支持该提议，申请人提交了其律师的信函、其个人宣誓书、其教育证书副本及相关成绩单，以及其简历副本。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，或任何达到国家重要性水平的更广泛影响，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权衡适用因素后豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。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，以及申请人根据本办公室在Matter of Dhanasar中首次讨论的分析框架是否有资格获得工作邀请要求并因此劳工证要求的豁免。

申请人的回复与其初始申请中所表明的拟从事事业显著偏离。针对RFE，申请人提交了一封来自[已隐去]管理与全球商业[已隐去]院长研究教授的专家意见信、一份商业计划、拟承载拟从事事业的商业实体设立证明，以及推荐信。与其最初“通过雇用当地专业人员（卡车司机、货运经纪人等），为……全美各地的小企业提供负担得起的运输解决方案”的意图相反，申请人的拟从事事业转变为申请人拥有并经营一所“将提供卡车运输和英语方面高水平教育课程，并为卡车运输专业人员在其领域寻找最佳就业机会的学校”。实质上，申请人将其拟从事事业从卡车司机或卡车运输物流专业人员转变为卡车司机的英语和卡车运输行业教育者及就业安置专家。申请人对RFE的回复构成对其拟从事事业的彻底改变。与申请人的主张相反，申请待审期间时间的流逝并不允许申请人完全改变其拟从事的事业。申请人必须在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。参见Matter of Katigbak, 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。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。而且，申请人所作的变更并非其所描述的卡车运输行业内任务和重点的良性调整。申请人的RFE回复构成了一项实质上不同的事业，即其将教授卡车运输和英语，并“为卡车运输专业人员在其领域寻找最佳就业机会”，而非如其最初计划的那样雇用“卡车司机和货运经纪人”。申请人对拟从事事业的重大转变使其变得界定不清且模糊。申请人的反转给其拟从事事业引入了歧义，致使无法分析其实质价值或国家重要性。

Dhanasar框架无法适用于两项相互冲突的拟从事事业。申请人必须明确其拟从事的具体事业。参见Matter of Dhanasar, 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。仅凭此理由，本办公室即可不经进一步讨论而驳回上诉。

并且，鉴于申请人针对补件通知（RFE）对其拟议事业作出了实质性变更，我们认同审理主任对申请人若干主张及支持文件准确性和相应可靠性的合理关切。对申请人证据任何方面的质疑，都可能削弱为支持签证申请而提交的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。例如，根据申请人的简历，我们注意到申请人自该法人实体于2020年注册成立后不久便一直拥有I I，即他们

打算用于承载其拟议事业的法人实体。并且申请人在上诉中陈述其拟议事业处于初期阶段、系拟议性质且本质上属于“ 未来 ”。但申请人在其简历中所列出的宽泛而模糊的职责是用现在时态书写的，并表示申请人自2020年以来一直在履行这些职责。案卷中不包含足以澄清这一矛盾的证据。而这一矛盾在申请人拟议事业从初始申请到补件通知答复之间发生实质性重构的背景下显得尤为突出，并妨碍了对拟议事业是否具有实质价值1和国家重要性的评估。

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专家证言性质的咨询意见。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函或意见陈述并非资格认定的推定证据。同上。申请人提交了一份由 教授撰写的专家意见陈述。但申请人对其实拟议事业性质的转变，使得该专家意见的内容与评估该事业的实质价值或国家重要性无关。例如，该专家意见以一家当前正在运营的企业为表述对象，称申请人在该企业中向卡车司机教授卡车运输的细节、英语，并协助安排就业。但申请人主张他们拟议的是一项当前尚未运作的“ 未来 ”事业。而该意见的不准确之处在查明以下事实后即显而易见：撰写人在出具专家意见时所考虑的材料是由申请人提供的“ 关于[申请人]教育、专业培训、就业和未来计划的主要书面证据 ”。正如我们此前所解释的，申请人的简历包含用现在时态书写的宽泛而模糊的职责，表示申请人自2020年以来一直在履行这些职责。申请人文件的缺陷可能使撰写人无法令人信服地阐述申请人拟议事业的潜在预期影响，从而无法进行有意义的评估以确定其是否达到国家重要性的水平。

申请人提交了一份在补件通知发出后由某公司编制的商业计划书，根据该公司面向公众的宣传网站信息，该公司利用模板为客户制作商业计划书文件，以获取有利的移民结果。该商业计划书也存在我们上文指出的相同不一致和矛盾之处，其来源是申请人令人困惑的原始文件与申请人拟议事业实质性变更的结合。例如，该商业计划书中不清楚申请人的拟议事业究竟是真正的拟议性质且属于“ 未来 ”，还是如申请人简历所述实际上正在进行中。而这种不透明性使得商业计划书中作出的任何其他陈述，例如招聘增长和收入上升，均缺乏支持。申请人的商业计划书不足以成为证明申请人拟议事业是否达到国家重要性水平的具有足够证明力、实质性或相关性的证据。

III. 结论

1 尽管审理主任并非不正确，即申请人引入案卷的不一致和矛盾，但评估拟议事业服务的需求与证明拟议事业的实质价值并无密切关系或相关性。

案卷中缺乏充分证据证明他们满足Dhanasar分析框架的第一项要件。由于申请人未能证明拟议事业具有实质价值或国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的，因此他们不符合国家利益豁免的资格。我们对案卷是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其结论所不必需的问题作出认定 ”）；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）。因此，我们认定申请人未能证明他们符合国家利益豁免的资格，或作为裁量事项本应获得国家利益豁免。申请将继续被拒，上诉特此驳回。

裁定：上诉被驳回。