MAR202023_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：25279098 日期：2023年3月20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）

申请人是一名电气工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。参见《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认定申请人符合高级学位人士的分类资格，但拒绝了该申请，认定其未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任未充分考虑所提交的证明其符合国家利益豁免资格的证据。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域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，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高级学位或同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免职位邀请——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中提出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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免职位邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

需要分析的唯一问题是，申请人是否证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明其拟从事事业的国家重要性。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

关于其依据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人最初表示其拟从事的事业是继续在“美国制造业、工业和工程领域”运用其在电气工程领域的专长和知识。申请人指出其在巴基斯坦一家工厂担任电气主管超过17年的工作经验，并表示其计划“通过帮助建设和维护大型电气项目，为美国电气工程项目做出重大贡献”。后来，在回应审理主任的拒绝意向通知（NOID）时，申请人再次解释其打算在电气工程领域推进其职业生涯，具体在

[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裁量性质）。

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

制造业，但随后表示他计划创办自己的企业。申请人表示，其新拟设立的公司将提供工程与技术服务、太阳能和风能咨询、能耗评估与效率项目方案、电气工程外包服务以及替代能源项目实施。申请人预计，新公司在运营头五年将支付约4.29百万美元工资，并将在美国各地设立至少四个不同的区域办事处。申请人表示，该公司将通过200000美元的初始投资启动，其中包括他本人的120000美元，以及一名商业伙伴的另外80000美元。

在拒绝该申请时，审理主任认定，由于申请人拟议计划自申请提交之时至NOID答复期间发生了实质性变化，其拟从事的事业不够明确。审理主任认定，申请人对拟从事事业的实质性变更使其国家重要性和潜在前瞻性影响存疑，因此认定其未能证明国家重要性。在上诉中，申请人未讨论审理主任关于申请发生实质性变更的认定。申请人主张其具有独特资格推进其拟从事的事业，具体而言即其拟设立的新电气工程公司。申请人称其新业务将设立在美国各地多个历史上利用不足的商业区，促进美国经济，从而具有国家重要性。

申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，NOID的目的是获取信息，以澄清截至申请提交时是否已确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录事实支持的申请。申请人在对审理主任NOID的答复中提供的信息并未澄清或进一步具体化最初描述的拟从事事业，而是实质性地改变了其重点。例如，为支持申请，申请人表示其将在美国工程市场寻求电气工程师职位，而在回应NOID时，其提出了创办新企业的详尽计划，包括在全国设立至少四个分支机构。因此，NOID答复就拟从事事业呈现了一套新的事实，而该事业对国家利益豁免的资格具有实质性意义。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。其事业属于STEM领域这一事实并不自动表明符合国家利益豁免资格。具体而言，STEM事业必须就Dhanasar第一项要件而言兼具实质性价值和国家重要性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须首先依据具体的拟从事事业，根据Dhanasar分析确定其是否兼具实质性价值和国家重要性。由于申请人未就其拟从事事业提供一致的信息，我们无法认定其拟从事的事业具有国家重要性。在上诉中，申请人未回应审理主任讨论的这一拒绝理由，而仅重复关于其拟设立的新电气工程公司的相同主张，

公司。因此，由于申请人未能推翻审理主任所述的拒绝依据，我们必须驳回上诉。

由于记录中的文件材料未能按照 Dhanasar 先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。