MAR312023_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：25937070 日期：2023年3月31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）

申请人是一名企业家，寻求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)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的资格，但她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。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其“符合国家利益”，从而有资格获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；

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）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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景影响。

申请人最初提供了一份声明，其中表示：

我寻求在美国石油和天然气行业相关公司法领域担任独立顾问。石油和天然气行业是美国经济增长的关键来源之一。该行业非常重要，因为其持续发展可为普通美国人降低汽油和能源成本。当美国人在公用事业和汽油上的支出减少时，他们就会开始在本地企业增加消费，从而对整个经济产生积极影响。

申请人还提交了雇佣证明信以及来自一家其在俄罗斯提供服务的公司的感谢信。

审理主任认定初始证据不足以证明申请人有资格获得国家利益豁免，并签发了补件通知（RFE）。作为回应，申请人提交了其新成立公司[已隐去]的商业计划副本，以及证明该公司注册成立的文件。申请人还提交了一封来自[已隐去]大学法学院[已隐去]法学副教授的专家意见书。

关于拟从事的事业，申请人的律师表示，申请人“ 寻求在美国作为石油和天然气行业商业咨询领域的企业家就业。 ”律师进一步表示：

石油和天然气行业的商业咨询是经济增长的重要来源。石油和天然气行业的商业咨询对美国仍然至关重要，因为其健康状况以多种方式对美国经济产生重大影响。

通过开展[申请人]在美国石油和天然气行业商业咨询领域作为独立企业主的拟从事事业，[申请人]将有助于为国家经济做出贡献。通过执行

其拟从事的事业，[申请人]将直接帮助为美国工人创造更多就业机会，这是明确而实质的影响，说明了该事业的国家重要性。此外，通过促进美国经济增长，[申请人]将对美国公民的社会福利做出重大贡献。再者，[申请人]的工作与若干政府倡议、项目和部门明确且直接相关，所有这些都表明该公司的工作改善了这些美国家庭的生活质量，因此具有国家重要性，并将属于实质价值领域。

审理主任认定申请人证明了拟从事事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人的律师提交了新证据以及一份书面论证意见，主张否决该申请的决定有误，且申请人有资格获得国家利益豁免。

首先，本办公室注意到，申请人对拟从事事业的初始描述并未包括担任其新近成立的咨询公司首席执行官的计划；相反，申请人最初声称“寻求在美国石油和天然气行业相关公司法领域担任独立顾问”。本办公室认定，补件通知的回应就拟从事的事业提出了一系列新的事实，而这些事实对国家利益豁免的资格具有实质性。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。申请人必须在提交申请时即符合资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。[2] 申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使明显存在缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另见 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个人必须在签证申请提交之日即具备必要的资格。由于申请人的[已隐去]无法确立资格，本办公室无需进一步论述。

在上诉中，申请人的律师提供了一份未注明日期的新实体[已隐去]的商业计划，并称申请人将作为其首席执行官领导该公司的运营。据律师称，[已隐去]“将为在石油和天然气行业经营的企业提供专家咨询服务。”尽管在补件通知的回应中声称申请人将担任[已隐去]的首席执行官，但上诉中未再提及该公司。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。此外，本办公室注意到，当对初始批准请求作出重大实质性变更时，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事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于“[该非公民]拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

2 作为补件通知回应提交的商业计划起草于2022年2月，即申请提交两年多之后。

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，包括“ 在某一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重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

如上所述，与申请人在申请提交日期之后创立的_____企业相关的信息，可能无法确立资格，因为其呈现了一套新的、对申请所请求利益的资格具有实质意义的事实，而申请人在提交时并未呈现这些事实。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(l)；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。反过来，申请人在上诉中关于其在另一家此前未被指明的公司中所担任角色的新主张，同样呈现了一套对其资格具有实质意义的新事实，并与其初始支持陈述以及其 RFE 回复中所提出的主张相矛盾。申请人有责任通过独立的客观证据解决记录中的任何不一致之处。任何解释或调和此类不一致的尝试均不足以满足要求，除非申请人提交了指向真相所在的合格客观证据。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

在此，除了含糊地声称她打算在石油和天然气行业提供咨询服务外，申请人就拟议事业提供了三项相互矛盾的主张。尚不清楚其意图是按最初所述作为独立顾问工作，还是打算担任一家或多家咨询公司的首席执行官。由于申请人未解决有关其拟议事业的不一致之处，我们无法确定她拟从事的具体事业，也无法确定该事业是否具有 Dhanasar 所述的国家重要性。如上所述，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们注意到申请人提交了 I I信函以支持其国家利益豁免资格。I !叙述了申请人的教育和工作经历，并概述了美国石油和天然气行业。_____
得出结论认为，申请人在石油和天然气咨询领域的知识和专长将有益于美国石油和天然气行业。

然而，该信函对申请人的声誉和能力作了过于含糊的叙述，并未为_____关于申请人拟议事业国家重要性的结论性主张提供依据。虽然她就石油和天然气行业作了一般性评论，但她并未支持其关于申请人拟议事业国家重要性的结论，并且重复了申请人已在其简历和个人陈述中提供的许多信息，而未添加充分的独立分析。此外，尽管申请人声称她将作为首席执行官经营自己的咨询公司，_____ 并未提及这一主张。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终

负责就个人是否有资格获得所寻求利益作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。Id. 在此，该参考意见证明价值甚微，因为它未实质性地涉及拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

在本案中，记录中可能确立资格的信息界定不清。申请人未充分指明她将从事的具体事业。此外，证据未确立拟议事业将在何处运营以及将如何产生收入，也未表明拟议事业将在某一特定领域内具有国家或全球影响，或以其他方式具有更广泛的影响，例如如 Dhanasar 第一项要件所设想的那样，具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。参见 id. at 889-90。

总之，申请人未确立拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，她没有资格获得国家利益豁免。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。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或作为裁量事项以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。