MAY082023_02B5203 · 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：24227528 日期：2023年5月8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）

申请人是一名土木工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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）可酌情批准对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯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（de novo）。Matter of Christa'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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，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框架。Dhanasar 指出，USCIS可酌情对归类为EB-2类别的申请人批准对工作邀请、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）总体权衡，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，即实质价值和国家重要性，侧重于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。

第二项要件将重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、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：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人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，必须表明总体权衡，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。1 尚待确定的其余问题是，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。

审理主任拒绝了该申请，认定虽然申请人处于有利地位以推进其具有实质价值的拟从事事业，但该拟从事事业不具有国家重要性，以致总体权衡，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。本办公室得出与审理主任相同的结论，尽管基于另一理由。

1 申请人的工商管理硕士学位属于高级学位，但其关于拟从事事业的陈述前后不一致，令人对其高级学位与拟从事事业的相关性产生疑问。记录显示申请人已获得土木工程学士学位，但不包含证明申请人在该专业领域拥有至少五年逐步晋升工作经验的证据。申请人应注意这一潜在的资格不符问题，并准备在未来的移民程序中予以处理。

A. 实质价值和国家重要性

起初并不清楚申请人以何为拟从事的事业以符合美国的国家利益。申请人最初未提交 ETA 750 B 表或 ETA 9089 表，也未完整填写 I-140 表。申请人以简历、纽约 I I 学院数学兼职教授的意见、众多教育和培训证书、推荐信以及据称显示申请人履行土木工程师职责的照片等支持性文件，间接表明其拟从事的事业是担任土木工程师，为美国雇主提供服务。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，以及根据 Dhanasar 框架其余要件其是否符合豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求的资格。

申请人的回复与其在初始申请中表明的拟从事事业显著偏离。拟从事的事业演变为申请人实际担任其自身创业企业的首席执行官。在 RFE 回复中，申请人将其拟从事的事业从为美国雇主提供服务的土木工程师转变为混凝土搅拌站的业主/经营者。申请人提交了混凝土搅拌站的商业计划，并将其简历重新格式化后作为履历重新提交。他们还重新提交了数学兼职教授的意见和推荐信。申请人创业业务的加入并未增强或澄清其作为为美国雇主提供服务的土木工程师的拟从事事业。它将该拟从事事业转变为一项完全不同的事业。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。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。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。申请人的 RFE 回复构成了一项实质上不同的事业，其中他们雇用了第一线主管、生产工人、办公人员、一名“ 导师 ”、卡车司机和“ 帮手 ”。申请人向企业家的重大转变使其拟从事的事业变得界定不清且模糊。申请人的转变给其拟从事的事业引入了歧义，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。申请人必须指明其拟从事的具体事业。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。

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

并且，基于同样的理由，我们必须撤回审理主任的结论，即记录已证明申请人根据Dhanasar框架第二项要件处于有利于推进拟议事业的有利地位。在评估申请人是否处于有利于推进其拟议事业的有利地位时，我们审查以下内容及任何其他相关因素：

- 申请人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；

- 申请人就拟议事业所制定或在其制定中发挥重要作用的未来活动模式或计划；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

鉴于申请人提出了相互竞争的拟议事业，对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于有利于推进其拟议事业的有利地位，这一点并不清楚。申请人前后不一致的陈述对其最终拟议事业造成了重大疑问，从而削弱了其获得该利益的资格。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 at 591（“ 对申请人证明的任何方面产生疑问，可能导致对支持签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性进行重新评估 ”）。但是，即使我们按表面价值接受这些证明，目前构成的记录仍不能反映申请人先前履行经验信函所述职责的行为究竟是与拟议事业类似的努力，还是如何构成成功记录。这些材料同样未能证明申请人制定或在其制定中发挥重要作用的一项未来活动计划或模式。除设立其公司外，记录未反映在实现拟议事业方面取得的任何进展。仅设立公司本身并非进展的有力证据。最后，申请人提交的推荐信并非记录中关于申请人在其申请中所提事业获得兴趣或支持的重要、相关或具有证明力的证据。申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说服义务。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证义务也包括说服义务）。申请人未能以具有说服力、相关且具有证明力的证据满足其举证责任，以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。因此，记录中的证据对申请人处于有利于推进其申请中拟议事业的有利地位的程度提出了疑问。

C. 综合权衡豁免是否将有益

第三项要件要求申请证明，综合权衡而言，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证将有益于美国。在上诉中，申请人主张其拟议事业中的国家利益足够紧迫，足以支持豁免，且美国将受益于其对该事业领域的贡献。我们同意审理主任的意见，即记录不满足Dhanasar第三项要件。缺乏明确界定的拟议事业可能导致无法权衡豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证给美国带来的利益。

由于申请人未证明其满足Dhanasar框架的第一项或第二项要件，其未表明其有资格且在其他方面值得获得国家利益豁免，我们保留该问题不作裁定。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出决定对其所达结果并非必要的问题作出认定 ”）；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）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的要求，我们认定其未证明其有资格或在其他方面作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。