OCT012024_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：33389484 日期：2024年10月1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）

申请人自称“ 人力资本形成方面的专家 ”，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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最初批准了该申请，依据是申请人声称其为高级学位专业人士，并将通过其在德克萨斯州I I创建的非营利组织执行其拟议事业。审理主任随后发出了撤销意向通知（NOIR），通知申请人美国国务院（DOS）将I-140表格退回美国公民及移民服务局（USCIS），因为调查无法核实其过往工作经验，并“ 未发现证据表明在I I地区存在由申请人/受益人或其家庭成员拥有的运作中的非营利组织 ”。在申请人回应NOIR后，审理主任撤销了申请批准，并驳回了随后的复议动议。此事现根据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 Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得“ 符合国家利益 ”的工作要求裁量豁免。

该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词， Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出， USCIS可作为裁量事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

关于撤销，该法第205条，8 U.S.C. § 1155，相关部分规定，国土安全部部长“ 可随时以其认为良好和充分的理由，撤销其根据第204条批准的任何申请 ”。关于经通知撤销，移民上诉委员会指出：

在Matter of Estime案中……本委员会指出，撤销签证申请意向通知在“ 良好和充分理由 ”下适当发出，即发出通知时记录中的证据，若未予解释和反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以导致签证申请被拒。若作出决定时记录中的证据，包括申请人为反驳撤销意向通知而提交的任何证据或解释，将足以导致此类拒绝，则撤销决定将获维持。

Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。

审理主任认识到申请被错误批准，其本身即构成撤销移民申请批准的充分和良好理由。同上。签证申请的批准不赋予申请受益人任何权利，因为签证申请的批准仅是签证申请过程中的初步步骤。同上，第589页。受益人仅凭申请获批，无权获得移民签证。同上。

II. 分析

该条例规定，“ 如果在复议后，先前授予的批准被撤销，审理主任应向申请人或自我申请人提供决定的书面通知，解释撤销的具体理由。 ”8 C.F.R. § 205.2(c)。由于审理主任未充分解释本案中撤销已批准申请的具体理由，本办公室将此事发回审理主任进一步处理。

[1] 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）的结论，即USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

申请人提交了证据，证明其拥有比利时I 的政治与社会科学及传播学博士学位。因此，记录支持审理主任的结论，即申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)要求的高级学位。

申请人的拟议事业是“ [t]通过其已在美国建立的非营利组织，吸引更多美国学生进入STEM[科学、技术、工程和数学]领域，并弥合这些领域的性别差距。 ”他解释说，其专业领域人力资本形成“ 关注在人群中培养重要能力和技能，以支持其成长和福祉。 ”他打算通过其开展工作的非营利组织名为I I

在支持其初始申请的商业计划中，申请人表示他已于2019年在德克萨斯州成立了一个免税非营利组织，并担任“ 构思和启动初步步骤的推动力量 ”。他讨论了通过 开展工作的未来计划，解释说该组织将开展研究、监测STEM领域的性别差距、组织会议和研讨会、为学生提供辅导和补习，以及开展其他工作以促进和支持STEM领域的教育和工作。在随附的个人陈述中，申请人表示他“ 打算通过[他]建立的非营利组织……开展工作，以吸引更多美国学生进入STEM领域并弥合这些领域的性别差距。 ”审理主任批准了申请，申请人出现在比利时布鲁塞尔的美国大使馆进行移民签证面试。基于面试回答和不利信息，大使馆将申请退回审理主任并建议撤销。审理主任发出了NOIR，并通知申请人以下内容：

美国国务院（DOS）将I-140表格退回USCIS，因为受益人似乎不符合所请求的福利资格。申请人/受益人声称其是一名年收入60,000美元的企业家，将在美国一个尚未确定的工作地点担任“ 执行主任 ”。申请人/受益人在其国务院面试中声称，自2009年以来，他在美国创建并担任至少五个注册非营利组织的主要代理人或董事会，包括最近的一个， I该组织是I-140申请的大部分依据。根据国务院的研究，除了注册信息外，这两个组织的信息都很少。

审理主任进一步解释说，调查人员未发现证据表明 或与申请人或其家人有关的任何其他非营利组织如所称在德克萨斯州I I地区运作，所有相关地址均不再由申请人或其家庭成员占用。调查人员询问了申请人的成年儿子，申请人声称其是 和 的董事，但他无法提供有关该组织的文件或细节。因此，审理主任在NOIR中表示，“ 以下问题独立构成本次拟议撤销的依据…… ”：

USCIS和国务院无法核实受益人声称的任何工作经验，且没有证据表明最近的实体_____正在运作。

此外，审理主任讨论了满足Matter of Dhanasar下三项条件的要求，并表示：

根据最近发现的证据，受益人似乎不符合任何一项条件，因为其过去和当前的工作无法核实。

在针对NOIR（撤销意向通知）提交的书面论证意见中，申请人指出，他此前已提供证据，证明其作为501(c)(3)组织的免税地位以及作为非营利组织在德克萨斯州的注册情况。他主张，该申请是基于其拟议事业而“面向未来”的，且他并未声称该组织已全面运营；事实上，他的商业计划讨论了该组织的未来计划，因为他尚未实际身处美国。申请人提交了证据，证明他于2022年和2023年签署了协议，将在[已隐去]提供奖学金基金及其他项目。他还提交了与公司注册相关的文件，其中列明了[已隐去]的新地址、其成年子女在该地址的公寓租约，以及一位参议员确认收到申请人关于STEM教育信函的回信。他还表示，NOIR“提及其他过去的非营利组织，但未点名，也未就DOS调查的任何认定作出具体指控”，因此除[已隐去]之外，他无法就与非营利组织有关的不一致之处作出回应。

在撤销申请批准时，审理主任认可了申请人提交的文件，但表示，针对NOIR提交的证据（其日期晚于NOIR和调查）未能证明[已隐去]在提交申请时如所称那样运作。审理主任指出，申请人必须在提交申请时确立资格，且不能在提交后作出重大变更以纠正缺陷。因此，审理主任表示，“这些文件均未显示该组织在1-140提交之前及直至现在一直在运营，也未证明申请人/受益人过去和当前所声称的工作。”此外，审理主任重复了NOIR中的结论，即由于他的过去和当前工作无法核实，他不符合Dhanasar三要件，也未以其他方式确立资格。在随后驳回申请人复议动议的决定中，审理主任表示，申请人未包含关于不利决定的有效性是否属于任何司法程序标的的必需声明，且其在动议中的论点“无关紧要，不改变”先前决定的“结果”。

在上诉中，申请人主张，审理主任未能考虑其对NOIR的回应以及其随后向审理主任提交的动议中的论点。他主张，他已提交充分证据，证明[已隐去]在其提交申请之前“已存在并运作”，证明包括：美国国税局（IRS）确认[已隐去]作为501(c)(3)慈善机构的免税地位的信函、德克萨斯州州务卿办公室确认[已隐去]作为非营利公司的地位的信函、德克萨斯州州务卿办公室的备案证书，以及德克萨斯州公共账目审计长办公室的两封信函，提供[已隐去]税务信息并确认其在德克萨斯州州务卿处的注册。此外，他主张，“即使[已隐去]在提交时尚未全面运营”，其申请仍可基于其拟议

事业而获批，该事业涉及他未来在抵达美国后通过[已隐去]实现目标的计划。他表示，“ 除注册成立之外缺乏信息和证据 ”是“ 一个已设立并准备开始运营、但因其总裁尚未在美国而尚无法运营的非营利组织所应有的情况 ”。关于审理主任称DOS无法核实其过去工作经验，因为调查人员未在[已隐去]地区发现运作中的非营利组织的证据，他指出，其过去[已隐去]经验大多发生在美国境外。他还表示，他已提交证据，证明[已隐去]的地址已在德克萨斯州政府更新。

在NOIR中，审理主任称，在德克萨斯州[已隐去]地区进行的调查无法核实其声称的过去在当地与非营利组织的工作，也无法核实其拟议事业所依据的非营利组织[已隐去]当时正在运营。然而，审理主任未解释，缺乏关于申请人在德克萨斯州与非营利组织过去和当前工作的证据，如何使其不符合EB-2高级学位专业人士分类的资格。此外，审理主任未提供除[已隐去]之外德克萨斯州其他非营利组织的具体信息（针对[已隐去]的证据不足），因此申请人无法处理该问题。而且，尽管NOIR提及Dhanasar三要件分析框架，审理主任未解释申请人为何不符合三要件。2 相反，审理主任笼统地表示，“ 根据最近发现的证据，受益人似乎不符合任何要件，因为其过去和当前工作无法核实。 ”在此，审理主任未向申请人提供充分信息，以具体解释拟议的撤销理由。

在撤销及随后驳回复议动议时，尽管审理主任认可申请人提交的文件，但审理主任未处理申请人在回应NOIR时关于地址变更以及申请系面向未来的论点。此外，虽然审理主任再次表示申请人的过去和当前工作经验无法核实，但除[已隐去]之外，他们未指明被认定未运营的组织，因此申请人无法有意义地反驳该认定。而且，审理主任未解释，无法确认在德克萨斯州的过去工作经验或缺乏[已隐去]当时正在运营的证据，如何与申请人是否符合Dhanasar分析框架中与其拟议事业有关的三要件具有实质相关性。

III. 结论

审理主任未适当撤销已批准的申请。审理主任未具体指明令人关切的工作经验，也未解释关于申请人在德克萨斯州与非营利组织过去和当前工作的证据不足，如何使其不符合EB-2高级学位专业人士移民分类的资格，以及基于其拟议事业对职位要求的相关国家利益豁免。此外，撤销通知未处理申请人在回应NOIR时提出的一些反驳主张。而且，审理主任未进行完整的Dhanasar分析，未讨论记录中的证据并解释申请人如何未符合三要件。因此，我们将该事项发回重审给审理主任，以

2 申请人基于同一拟议事业还提交了另外两份申请，审理主任均予拒绝。我们驳回了其中一份申请的上诉，因为其不符合Dhanasar框架的第一要件。

发布新的NOIR，涵盖这些问题，并同时考虑上诉中的额外论点和证据。

命令：审理主任的决定被撤回。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。