AUG042022_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：19615915 日期：2022年8月4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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等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。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工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等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……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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）可行使裁量权，1 若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(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) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该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，我们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该非公民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该非公民资格的性质或拟从事的事业，该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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

1 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（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。

二、分析

记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士资格。有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将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。具体而言，我们认定申请人就其拟从事事业的实质性质提交了不充分且不一致的证据。

申请人在其初始申请中表示，他打算“ 推进[其]作为企业家的职业生涯，通过促进各行业的跨境商业贸易交易来发展国际商务活动，这将实质性增强美国经济 ”。他表示，他目前担任_____的总裁，并担任_____的执行董事和合伙人，两者均从事面向巴西和美国市场的产品制造和分销。他声称，在这些职位上，他“ 确保公司资产的保护和维护，掌控业务运营和业务的演变 ”，并表示其行为“ 对企业的持续成功不可或缺 ”。申请人表示，他打算继续在美国作为企业家工作，为美国公司“ 制定政策、管理运营，并战略性地规划材料和人力资源的使用 ”。他进一步表示，他打算“ 继续利用[其]在许多领域的广泛专业知识和知识，为美国公司提供专家级的管理和运营建议 ”，并且其“ 在重要全球行业的工作经验将使[他]能够与寻求在多个领域获利的美国公司合作，尤其包括那些正在开展业务或计划将其业务扩展到国际的公司，且以最大的便利进行。 ”

在其职业计划中，申请人澄清，他打算“ 继续作为企业家工作，为北美市场发展新企业，并通过[其]努力创造更多直接和间接就业机会 ”，并将“ 继续设计创新战略，颠覆行业惯例，与投资者保持良好工作关系，通过广泛的研究和开发识别跨境项目的任何机会 ”。他进一步声称，其具体事业将通过以下方式对美国产生潜在影响：

- 设计、实施和管理企业商业、战略规划、业务和财务领域的所有活动；
- 在广泛行业内就优先考虑市场需求的行业最佳实践提供咨询；
- 创造就业，这将增加国家GDP；
- 与行业同行、竞争者和潜在客户建立联系，以持续开发新的商业机会；
- 在美国与拉丁美洲及其他全球市场之间开发跨境项目。

申请人还提交了讨论其商业成就的支持信。_____，_____的企业执行主管表示，他签订了一项

2016年与申请人建立商业合伙关系，以便从其公司出口产品，I
陈述称申请人“对II向美国的发展起到了关键作用。II
该项目的开发商业计划和详细可行性评估”，并进一步
陈述称申请人“在提供必要数据方面发挥了关键作用”，从而促成了一项
面向美国市场的独家合同。基于这一成功，JI声称他目前
正与申请人合作开展另一个项目，以将！
清洁产品引入美国市场。II最后陈述称申请人“在
公司管理和商业方面展现出高水平的知识”，并指出其在该行业25年的
经验将使其能够取得成功。
财务顾问，任职于II巴西首家财务规划精品机构，
表示他和申请人共同制定了多项投资策略，这些策略“在
资源财务管理方面产生了有意义的成果”。他进一步陈述称申请人
“负责实施外汇保护管控措施，这些措施在面对
汇率重大变化时被证明有效，从而提高了利润率和收入”。他最后表示
申请人“是一位能力极强的专业人士”，并且“美国将极大地受益于其
无与伦比的专业知识”。

审理主任签发了补件通知（RFE），要求申请人就其拟议事业及其国家重要性提供进一步信息和
证据。作为回应，申请人
提供了一份修订后的职业计划和陈述，指出在提交申请之后，
他购买了II的全部流通股份，并且目前是该
公司的唯一所有者，该公司为企业和个人分销可生物降解清洁产品。他陈述
如下：

通过我目前在美国的公司，I
将以以下方式惠及美国企业和个人：

• 为企业和个人提供地球友好、可生物降解的清洁产品
• 为市场提供天然可生物降解___
产品、商业和住宅清洁服务、表面处理
以及病毒消毒的一站式解决方案
• 在市场中发挥重要作用，以满足对不含
有害化学物质的天然清洁产品日益增长的需求，以及对
全球变暖潜在影响的关切，同时人们日益担忧如何安全地对
新型冠状病毒等疾病进行消毒
• 为美国创造税收并创造就业机会。

尽管其修订后陈述的部分内容重复了此前的主张，他指出由于COVID-19疫情，“
零售商店、办公室和住宅的消毒已变得紧迫且必要”，并且其公司在这一动荡时期
提供环保清洁产品将证明对美国消费者有价值。在这份新陈述中，他省略了提及作为
企业家和商业开发/顾问寻求在美国公司直接就业的内容，而是
表示他将成为企业家及其自己公司的总裁/所有者。

在驳回申请的决定中，审理主任认定，虽然申请人的拟议工作
具有实质价值，但他未能证明其拟议事业的国家重要性。3
审理主任承认，尽管申请人证明了其有意在美国发展壮大
企业以创造收入和就业机会，但他未能确立其
拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明
其事业“ 将具有潜在的前瞻性影响 ”，并指出申请人未能
证明其拟议事业将在某一特定领域内产生更广泛的影响，或国家或全球
影响。

在上诉中，申请人主张，根据优势证据标准，他已证明其拟议
事业的国家重要性，并且审理主任的决定有误，
因为该决定施加了“ 更严格的证明标准 ”。关于本事项的证明标准，
申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。
Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换
言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。为
确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑
证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。
Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任
分析了申请人的文件并权衡了其证据，以评估他是否已
以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业
或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟
从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们
进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项
事业可能具有国家重要性，例如，因为它在一个特定领域内具有国家甚至全球
影响。 ”Id.我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著
潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在
经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id.
at 890。

在此，申请人拟议事业的性质不明确。他在回应审理主任
补件通知时提供的信息并未澄清或更具体地说明其最初描述的
拟议事业，即作为企业家和商业开发/顾问工作，通过提供战略规划服务、制定商业计划和进行
财务可行性研究，通过“ 帮助美国企业改进其战略和
实践 ”直接为美国经济做出贡献。相反，它完全改变了其工作重点和拟议
事业的性质。申请人最初的申请几乎未包含关于其拟议

3 记录中包含关于移民对美国经济贡献、移民企业家作为
企业创造者以及企业家对我国经济价值的信息。此外，申请人提供了讨论移民企业家经济贡献、企业家参与
促进更具包容性
经济、移民及其子女的创业遗产的文章，以及关于企业家在创造就业和创新中的作用、移民创办企业的经济
贡献以及移民税收贡献

和消费能力的信息。尽管申请人拟议事业的确切性质不明确，记录显示申请人的拟议工作具有实质价值，我们同意审理主任关于此问题的认定。

事业的信息，而仅包含一项陈述，称其职业为企业家，并且他
打算向美国公司提供服务。

在回应补件通知时，申请人提供了一份修订后的职业计划，强调其目标是“ 在市场中
找到重要角色，以满足对天然清洁产品日益增长的需求 ”，并为寻求天然、可生物降解清洁产品的客户
提供“ 一站式 ”解决方案。记录
显示，申请人在2020年1月之前并未获得其在I I的所有权权益，
即在其提交申请一年多之后。尽管他强调了其在担任
I I总裁职务中获得的经验，但其最初对拟议事业的描述并未包含任何
购买该公司的计划，并且申请人未解释他如何能够投入足够精力
同时经营自己的公司并向一个或多个美国公司提供商业咨询服务，
如最初所主张的那样。申请人必须在提交申请时满足资格
要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在提交日期之后购买
新公司不能追溯确立资格，并且申请人不得对已提交的申请
进行重大变更，以试图使明显不足的申请符合USCIS要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175
(Comm'r 1998); see also 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受益人必须在签证申请提交日期时具备
必要资格。

申请人将重点放在补证通知（RFE）中提出的可生物降解清洁产品的分销上，这与其最初计划作为企业家/商业顾问向美国雇主提供咨询服务在实质上不同。针对 的商业计划提供了关于各类清洁产品以及将从公司环保产品中受益的主要行业（如商业和工业）的市场细分信息，并包含有关外部竞争对手的信息，例如 ABM Industries、Coverall Health Based Cleaning System、Jan-Pro Franchising、Jani-King International。该计划表明，在运营的前五年，该企业打算在四个州（佛罗里达州、加利福尼亚州、德克萨斯州和佐治亚州）为美国工人创造 112 个工作岗位（包括清洁工、保洁员、女佣、客房清洁工、销售代表和主管职位），并声称该企业最终将共有四个业务单元。该商业计划进一步声称，公司将在该期间通过分销清洁产品和提供清洁服务产生约 13.5 百万美元的收入，但未提及最初所声称的提供商业咨询或顾问服务。因此，我们认定补证通知回复就拟议事业提出了新的一套事实，而该事实对国家利益豁免的资格具有实质性影响。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。同样，申请人在提交日期之后购买新公司并将其事业重点修订为可生物降解清洁产品和服务的进口与分销的修订计划，不能追溯性地确立资格。我们重申，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。参见 Matter of Izwnmi, 22 I&N Dec. at 175；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。

申请人在上诉中主张，他将"继续在美国作为企业家在环保清洁用品和服务这一高增长商业行业中工作，服务于商业和住宅领域，这清楚地表明了他的承诺和能力

在美国推动其拟议事业。"然而，他未充分解释其修订计划如何具有国家重要性，而非主要惠及其自己的公司及其客户。此外，尽管他在上诉中重申其事业将贡献税收、优先考虑国内就业市场并最终有助于增加国家和区域层面的资金流动，但其修订后的专业陈述表明其最终目标是为美国市场提供获取可生物降解清洁产品的一站式解决方案。申请人未在上诉中充分区分这一替代事业与其先前关于创业总体影响以及其咨询和顾问服务对美国经济影响的主张。

因此，其拟议事业的具体性质仍不明确。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确"外国人拟从事的具体事业"。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们认定其初始申请和RFE回复包含不同的职位以及关于其拟议未来工作的不够详细的陈述。此外，其上诉未涉及这样一个事实：其作为公司所有者的新角色始于申请初次提交之后。如果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中事实支持的申请。

因此，由于我们无法具体确定申请人的拟议事业，我们同样无法评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求。一般而言，我们查看记录申请人工作"潜在预期影响"的证据。在此，虽然申请人的初始陈述反映其意图向美国公司提供商业咨询和顾问服务，修订后的陈述表明其意图为美国消费者的利益进口和分销可生物降解清洁产品和服务，但他未提供充分的信息和证据以证明任一事业的预期影响达到国家重要性的水平。此外，申请人未通过支持性文件表明提供可生物降解清洁产品及相关服务如何能够充分超越其自身公司，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未表明申请人的任一拟议事业能够充分超越其公司及其未来客户群，或可能借用其专业知识的公司，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我们国家带来实质性的积极经济效应。申请人在上诉中声称其拟议事业将对美国关键商业活动产生"巨大的涟漪效应"——即鉴于COVID-19大流行带来的挑战，满足个人和企业获得必要产品以适当消毒商业和住宅物业的需求。如前所述，他未提供与向美国公司提供的一般创业和商业咨询活动可能产生的经济效应相关的具体信息或数据。此外，他未表明其公司未来的员工水平和商业活动能够为佛罗里达州、加利福尼亚州、德克萨斯州、佐治亚州或美国提供实质性的经济利益。该

商业计划未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。虽然为 ！所作的销售预测表明申请人的公司具有增长潜力，但未证明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的"实质性积极经济效应"水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工且其事业将为清洁/保洁领域的各类个人创造就业机会，但他未提供充分证据表明其公司运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人、或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。4 因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未就其拟议事业提供一致的信息，我们无法认定其满足Dhanasar先例决定的第一项要件。因此，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定其未确立有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 申请人表示，位于 和 佛罗里达州的企业和房主构成其公司服务的主要市场，且公司设施位于l J佛罗里达州。