AUG222024_07B5203 · 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：31658531 日期：2024年8月22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）

申请人是一名机械工程师，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，以及该分类所附工作要求国家利益豁免（NIW）。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驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人符合基础签证分类的资格，也未能证明其在国家利益上有资格获得工作要求方面的酌情豁免。申请人负有以优势证据标准向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

I. 法律

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

特殊能力是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。如果申请人做到这一点，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。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，其随后必须证明其在“国家利益”上有资格获得工作要求方面的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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的框架。Dhanasar指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为酌情事项批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

USCIS批准或拒绝NIW的决定在性质上属于酌情决定。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上诉法院，以及第三巡回法院在一份未公布决定中的立场）。

II. 分析

我们注意到申请人的上诉无法获得有利裁决的多个原因。其不仅在初始申请中就拟议事业提供了相互矛盾的信息，而且在回应审理主任的证据请求（RFE）时对拟议事业将从事的内容作出了重大变更。

A. EB-2分类的资格

审理主任认定申请人不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。我们同意申请人在上诉中就审理主任决定提出的问题。该问题涉及最终实质审查，以及审理主任本应将所有证据一并考虑，但基于审理主任简略的分析，看不出其遵守了这一要求。但由于其他决定性因素，我们不会在本决定中进一步讨论EB-2的论点。

B. 国家利益豁免

申请人是一名工程师，于2015年获得其外国机械工程学位。其还具有项目管理背景。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该个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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在初始申请陈述中，申请人表示：

我将创建一家公司，提供项目管理咨询，特别关注信息技术（IT）和区块链领域，服务于美国各地的公司，并通过雇用专业人员与我们的客户和项目需求并肩工作，为发展和高绩效作出贡献。推动不懈和持续的改进，就基于IT和区块链技术开发的新全球项目向我们的客户提供高素质的技术/商业咨询。此外还开发工具、课程和平台，使人们能够充分利用这些新技术工具的信息管理去中心化所代表的社会效益。所有这些方面必将促进并为美国经济增加产品作出贡献。

这似乎与其随初始申请提供的商业计划不一致，该计划高度重视“去中心化医疗信息（DEMI）项目”，该项目使用区块链技术让用户对其医疗记录拥有更多控制权。该计划还规定：

DEMI是一个去中心化平台，能够实现医疗数据（如EHR（电子健康记录））的安全、快速和透明交换与使用。我们将使用区块链技术创建以用户为中心的EHR，并维护用户数据的单一真实版本。DEMI将使用户能够向不同的医疗保健代理方（如医生、医院、实验室、药剂师和保险公司）授予有条件访问权限，以便其按自身认为合适的方式进行互动。

商业计划还称其“将为领先的商业和政府组织提供现场或远程服务及资源，帮助其实现战略目标。”审理主任签发了RFE，指出申请人的陈述以及这些陈述与商业计划中材料的不同之处。审理主任表示，申请人有必要提交佐证证据并澄清拟议事业究竟将涉及什么，实际上是要求澄清拟议事业的实质性质。

在回应RFE时，申请人提交了一份陈述，但未能回应审理主任对相互矛盾信息的关切。相反，其详细阐述了与拟议事业有关的若干要点，并提供了一份修订后的商业计划，其中称“[拟议事业]将提供广泛的IT项目管理和scrum master咨询、企业IT团队培训服务和高级IT培训服务。它将面向美国的初创企业和中小企业（SMEs）、公司和个人。”我们注意到，修订后的商业计划仅顺带提及医疗保健市场及其如何可能代表稳定的收入来源。

在驳回决定中，审理主任指出了不一致的主张和证据，但也简要评估了申请人在Dhanasar第一项要件下的资格。基于我们对记录的重新审查，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在第一项要件下的实质性价值和国家重要性。具体而言，我们认定申请人就拟议事业的实质性质提交了不充分且不一致的证据。

驳回上诉的主要——但非唯一——依据是：申请人在初始申请中提供了相互矛盾且相关的信息，未能在其RFE回应中处理该矛盾材料，并在同一回应中提供了一份修订后的商业计划，改变了拟议事业将从事的内容以及将服务于谁。这导致记录中存在未解决的不一致，此外还构成重大变更。

申请人必须在提交签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。此外，申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图使表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175（Assoc. Comm'r 1998）。如果申请人在优先日期时不符合资格但预期在以后某个时间变为符合资格，USCIS不得批准该签证申请。参见同上，第175-76页（引用Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Reg'l Comm'r 1971））。申请人在比较其初次提交中的陈述与商业计划时，未解释不一致的信息，也未说明为何在初次提交与RFE答复之间对商业计划作出修订。该相互冲突的信息及该等修订如此具有实质性和重大性，以至于我们不会决定应评估每一版本的哪一版本。

关于申请人初次陈述与商业计划之间、以及初次商业计划与RFE答复中提供的第二份商业计划之间的不一致要素，这些不规范之处造成了重大不协调。申请人必须以独立、客观的证据指明真相所在，从而解决记录中的这一不一致。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92（BIA 1988）。但正如我们上文所述，当审理主任在RFE中提出该问题时，申请人未作任何努力解释该差异，即使在拒绝决定讨论了这些不一致之后，其在本次上诉中仍未予以处理。这自然倾向于损害证据的质量和可靠性，并削弱申请人的主张。当我们评估记录中的证据时，我们不仅凭证据的数量、而且凭其质量来判断何为真实。参见Chawathe，25 I&N at 376（引用Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989））。申请人未证明其陈述或商业计划形式的证据具有足够质量以满足优势证据标准。

作为驳回上诉的次要依据，由于申请人就拟议事业将包含的内容提供了相互冲突的信息和证据，其未证明该事业的实质性质。换言之，申请人所提供的陈述和证据使人质疑：如果NTW申请获得批准，其通过该事业实际将从事何种工作。这妨碍了USCIS作出知情的资格裁定的能力。参见Love Korean Church v. Chertoff，549 F.3d 749, 754（9th Cir. 2008）（引用Ho，19 I&N Dec. at 591-92，指出：(1) 提交方有义务以独立客观证据解决不一致之处；(2) 仅凭自身试图解释或调和相互冲突的陈述，而没有指向真相实际所在的有力客观证据，不足以解决问题；以及 (3) 对提交证据任何方面产生的怀疑，可能导致该机构认定其他证据不足以可靠或不足以支持该申请）；另参见Doe v. McAleenan，929 F.3d 478, 486-87（7th Cir. 2019）。

III. 结论

基于上述理由，上诉被驳回，每一理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的责任。申请人未满足该责任。

命令：上诉被驳回。