DEC042024_05B5203 · 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：35319382 日期：2024年12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（国家利益豁免）

申请人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（即劳工证要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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。尽管审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但审理主任同时认定记录未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得裁量性地豁免工作要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

[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

• 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；
• 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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预期影响。同上，第889页。关于这三项要件的详细阐述，见同上，第888-91页。

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。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求具有正当理由。

申请人将事业描述为“ 在美国开设我外国公司的子公司 ”的计划。申请人进一步说明，其公司“ 专注于提供最佳和最安全的清洁解决方案，涵盖工业和住宅领域以及服务行业 ”。他表示其公司生产“ 清洁化学产品，如洗涤剂和消毒剂……护肤保湿霜、精华液和洗发水 ”，这些产品“ 满足酒店、餐厅、办公室、诊所、健身房、码头和港口、汽车美容、运输商、仓库以及各工业部门等不同领域的需求 ”。

申请人表示，他计划在佛罗里达州机场附近的“ 工业区 ”运营该美国子公司，“ 因为那里有各种低成本仓库供应 ”。申请人表示，其子公司在运营第一年将雇用其本人和另一名个人，共两名员工，职位分别为首席执行官和营销经理。申请人进一步说明，子公司的员工将在运营第五年增至九名，职位各为以下之一：首席执行官、运营经理、销售经理、营销经理、销售代表、营销分析师、仓库助理、物流分析师和客户经理。

然而，本办公室注意到，申请人在提交表格I-140（外籍工人移民申请）时提交的商业计划似乎与表格I-140上描述的职位不符。更具体地说，在表格I-140第6部分“ 拟从事就业的基本信息 ”中，申请人表示其年薪将为150,000美元。然而，记录中的商业计划显示，第一年两名员工的工资在运营第一年均为30,000美元，运营第二年为45,000美元，运营第三年为70,000美元，

在一份未公开决定中）认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于裁量性质。

运营第四年为90,000美元，运营第五年为100,000美元。商业计划未表明任何员工在任何运营年度的年薪将达到150,000美元，这与申请人在表格I-140上关于其自雇职位年薪将为150,000美元的陈述直接冲突。此外，申请人在表格I-140第6部分将其职位描述为属于标准职业分类（SOC）代码11-2021，该代码对应营销经理，而非首席执行官。比较O*NET OnLine “ 11-2021.00 - 营销经理 ” 摘要报告，https://www.onetonline.org/link/summary/11-2021.00，与O*NET OnLine “ 11-1011.00 - 首席执行官 ” 摘要报告，https://www.onetonline.org/link/summary/11-1011.00。然而，申请人在提交表格I-140时提交的商业计划中将其职责描述为 “ 在公司运营中担任管理角色 ”，这似乎对应首席执行官角色，而非其在表格I-140上所指的营销经理角色。 [2]

对申请人证据任何方面产生的怀疑，均可能削弱支持签证申请的其他证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。申请人在提交表格I-140时提交的商业计划中关于其职位职责和将获得的年薪的信息，与其在表格I-140上提供的信息不一致，这使人怀疑该商业计划是否与表格I-140上描述的职位——从而与拟从事的事业——相符。因此，申请人商业计划的具体描述以及记录整体的可靠性和充分性均被削弱。见同上。

申请人还提供了关于其资格的信息、提供商业和经济学一般性信息的出版物以及一封意见信。

审理主任认定申请人 “ 提交了充分证据证明[其]拟从事的事业具有实质价值 ”，这是Dhanasar第一项要件的部分要求。见同上，第889-90页。审理主任还确认，记录中包含关于申请人资格的信息、申请人未来活动的书面计划、提供商业和经济学一般性信息的 “ 行业报告和文章 ” 以及一封意见信。然而，审理主任指出，“ [申]请人未能证明拟从事的工作具有超出增加该领域知识池之外的影响 ”。审理主任指出，“ 记录中没有任何文章或报告讨论申请人的具体拟从事事业，或该事业将如何产生如此重大的影响以致达到国家重要性水平 ”。审理主任还指出，记录未证明 “ 拟从事的事业是否具有产生重大积极经济效应的显著潜力 ”。因此，审理主任认定记录未能证明拟从事的事业将具有国家重要性，这是Dhanasar第一项要件的部分要求，且具有决定性。见同上。审理主任进一步认定记录不满足第三

2 我们注意到，针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份补充陈述，描述拟议的事业，其中他表示其职位名称将是 “ 公司的业务发展总监 ”，这与I-140表格上的信息一致。然而，在申请人提交I-140表格时所提交的商业计划中，无论是第一年的两个职位名称——还是截至子公司运营第五年的九个职位名称中的任何一个——均不包含 “ 业务发展总监 ”。因此，RFE回复中的商业计划及其关于申请人担任子公司 “ 业务发展总监 ” 的表述，与其提交I-140表格时所提交的商业计划不一致。

Dhanasar第一项要件，尽管审理主任并未具体说明记录是否满足Dhanasar第二项要件。见同上，第888-91页。

在上诉中，申请人重申（在相关部分），记录基于以下内容确立了拟议事业具有国家重要性：“ 对拟议事业的描述 ”、“ 提供[申请人]过往工作具体实例以佐证其计划在美国开展的活动项目的支持信 ”，以及“ 支持其陈述的独立书面证据 ”。尽管申请人在上诉中未具体指明特定的“ 支持其陈述的独立书面证据 ”，但他还将记录中提供商业和经济学概括性信息的出版物描述为“ 独立出版物 ”，其“ 作为客观（可量化、可独立核实的信息）证据，佐证[申请人]的陈述 ”。

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，我们聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”，并“ 考虑其潜在的前瞻性影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例（如第一项要件所要求），即“ 在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或“ 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，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

我们首先注意到，尽管申请人在上诉中主张其对拟议事业的描述满足Dhanasar第一项要件，但如上述理由，其在记录中概括描述拟议事业、更具体描述其职位的陈述似乎与I-140表格不符，且与I-140表格上提供的信息直接冲突。由于记录中信息的可靠性和充分性受到质疑，申请人在记录中具体描述拟议事业的陈述以及记录整体，仅具有极小的证明价值。见Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页。

其次，“ 提供[申请人]过往工作具体实例的支持信 ”与Dhanasar第二项要件相关，即个人是否处于有利地位以推进拟议事业。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。然而，如申请人所描述，这些提供关于其“ 过往工作 ”信息的信件并未涉及他拟从事的具体事业，也未涉及该事业的潜在前瞻性影响如何可能具有国家重要性（如Dhanasar第一项要件的相关部分所要求）。见同上，第889-90页。例如，这些信件未详细说明申请人拟从事的具体事业如何在清洁化学产品批发和零售领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。见同上。又如，这些信件未涉及申请人拟从事的具体事业如何可能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，特别是在经济萧条地区。见同上。

进而，记录中提供商业和经济学概括性信息的出版物并未确立申请人拟从事的具体事业如何可能具有

国家重要性。正如申请人在上诉中所陈述，“ [记录中他在上诉时所引用的]行业报告和文章并未讨论[申]请人或其拟议事业 ”，也未讨论其潜在前瞻性影响如何可能具有表明国家重要性的那类更广泛影响。例如，与上述信件类似，这些概括性信息并未涉及申请人拟从事的具体事业如何在清洁化学产品批发和零售领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。见同上。这些出版物也未涉及申请人拟从事的具体事业如何可能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，特别是在经济萧条地区。见同上。

即使申请人的陈述具体而言以及记录整体可以被认为可靠和充分——基于上述理由则不能——记录也不会确立拟议事业具有国家重要性。见Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页，同上。如所述，拟议事业似乎有可能使申请人（作为计划设立美国子公司的公司所有者）、申请人的公司以及公司的商业伙伴、客户和顾客受益。然而，记录并未确立申请人拟从事的具体事业——清洁化学产品的零售和批发——的潜在前瞻性影响如何可能具有可能表明国家重要性的那类更广泛影响。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。例如，无论是申请人的书面商业计划还是记录其余部分，均未确立申请人的清洁化学产品分销——在清洁化学产品分销商的所有其他经济活动之中，无论是在佛罗里达州还是全美国——如何在清洁化学产品批发或零售领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响。见同上。相关地，记录并未确立申请人分销清洁化学产品的事业——在清洁化学产品所有其他分销商之中——如何可能类似于改进制造工艺或医学进步。见同上。

进而，尽管申请人的商业计划表明其打算在子公司运营的前五年内雇用其本人及另外八名个人，但记录并未确立在佛罗里达州I I大都市区雇用一名首席执行官、一名运营经理、一名销售经理、一名营销经理、一名销售代表、一名营销分析师、一名仓库助理、一名物流分析师和一名客户经理，在该地区现有就业人口统计之中，如何可被视为具有雇用美国工人的重大潜力。鉴于申请人记录中商业计划所描述的工资似乎在运营的任何年份均与I-140表格上描述的申请人自雇工资不符，记录中关于拟议事业潜在经济活动的信息尤其仅具有极小的证明价值。见Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页，同上。因此，记录也未确立拟议事业如何可能具有实质性积极经济效应。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。

综上所述，申请人未确立拟议事业具有国家重要性（如Dhanasar第一项要件所要求）；因此，其不符合国家利益豁免的资格。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。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；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分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或未在自由裁量权范围内以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。