DEC212022_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：23078107 日期：2022年12月21日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《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“ EB-2 ”移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

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对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。审理主任未就是否申请人符合基础移民分类资格作出结论。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将

实质上惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位邀请豁免——

(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)项中关于外国人在科学、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)中提出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，USCIS可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件关于实质价值和国家重要性，聚焦于该外国国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外国国民。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：个人的教育背景、技能、知识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，豁免职位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：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，该外国国民获得职位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，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对该外国国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

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

申请人于2015年获得[已隐去]大学（佐治亚州）工商管理博士学位，并于2018年获得[已隐去]人力资源硕士学位。申请人唯一陈述的工作经历是2009年至2018年在[已隐去]大学担任学生事务经理。申请人于2018年11月以B-2非移民游客身份（观光）进入美国。当她于2019年5月提交申请时，她未表明曾在美国受雇。

审理主任在否决决定中处理的唯一问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。我们还将简要讨论基础移民分类的资格问题。

我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。基于下文所述理由，审理主任认定且我们同意，申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明其拟从事事业的国家重要性。3

申请人在提交申请时称：“ 我计划向美国中小企业领域提供我作为创新管理专家和人力资源专家的专业知识和资格……我的工作致力于为中小企业提供……全面、高质量的服务。 ”申请人提供了关于小企业重要性的背景信息，但未提供关于其拟从事事业的任何进一步细节。

审理主任要求提供关于申请人拟从事事业的更多细节，指出申请人未 “ 就其作为管理专家和人力资源专家打算做什么提供具体见解 ”。

作为回应，申请人称其 “ 广泛的知识和专长将有利于美国中小企业以及初创企业和女性管理公司的发展和提升 ”。她称将作为 “ 明信片、相框、礼品和相册的在线零售商 ”带来这些益处，并 “ 改善美国人口的心理健康和福祉 ”。

申请人最初的提交材料中未提及销售贺卡和其他产品。在其较新的陈述中，申请人声称她 “ 注意到由于[COVID-19]疫情造成的社会隔离，对此类服务的需求有所增加 ”，而该疫情在她2019年5月提交申请时尚未影响美国。

2 关于这三项要件的详细阐述，见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使看似有缺陷的申请符合USCIS的要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。在此，申请人对申请作出了重大实质性变更，将其拟从事的事业从担任“ 管理专家和人力资源专家 ”转变为经营自己的在线商店。4 她于2021年6月在新泽西州将其企业注册为有限责任公司，即审理主任于2021年5月发出补件通知的一个月后。尽管如此，我们将讨论修订后拟从事事业的国家利益，因为该问题构成了审理主任决定的基础。

申请人主张，“ 一家在线贺卡企业……有助于缓解与COVID-19相关的某些风险，并通过减少个人的孤独感和社会隔离感发挥作用。 ”申请人主张，她的企业将给予“ 老年人……另一种创造性的方式，安全地与亲人沟通。 ”申请人未引用任何支持性证据来证明经营一家在线贺卡商店会以这种方式具有国家重要性。

例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业——尤其是在经济萧条地区——很可能被理解为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人负有举证责任，证明其拟议事业的经济影响是“ 重大的 ”。就经济影响而言，申请人表示她计划在公司运营的第五年之前雇用八名员工。申请人未解释这一预计就业水平如何代表雇用美国工人的重大潜力，或如何会具有其他重大积极经济影响。

在一封咨询意见信中，纽约州立大学[已隐去]分校的一名兼职副教授写道：“ 我确信[申请人]将被邀请 ”作为演讲者参加“ 美国的重要创业活动 ”，因为她拥有“ 独特的知识和经验 ”。该撰写人表示，申请人“ 作为首席执行官展现了非凡的具体成就记录 ”，并拥有“ 作为首席执行官的卓越往绩记录 ”，但他没有详细说明，甚至没有指明申请人此前曾在哪家公司担任首席执行官。记录并未表明申请人在该咨询意见信2021年9月日期之前曾担任过首席执行官。

该撰写人将申请人描述为“ 一位在网络贺卡领域具有专长的资深企业家 ”，但他没有描述申请人在该领域有任何过往经验或培训。该撰写人未表明申请人新近主张的贺卡企业已经实际运营。相反，他表示申请人“ 将在获得永久居留权后 ”设立该公司。5

4 2022年1月，申请人提交了第二份申请，收件编号为[已隐去]，其中拟议事业自提交时起即包括该在线商店。该申请于2022年6月获批。由于该申请是独立程序，不在本上诉审理范围内，我们不会在本决定中评论其是非曲直。2022年1月申请的获批并不使申请人有权从现正上诉审理的申请中获得2019年优先日期。被拒申请不会确立优先日期。8 C.F.R. § 204.5(e)(3)。
5 申请人于2021年6月注册了该公司，但她未提交证据表明该公司已开始经营。

移民局可自行决定将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，移民局最终负责就外国人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。同上。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据；移民局可以如AAO上文所做的那样，评估这些信件的内容，以判断其是否支持个人的资格。同上，第795页。对于未经其他信息佐证、与其他信息不一致或在任何方面存疑的意见，移民局甚至可以给予较低的权重。同上；另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予的不同权重）。

在本案中，所提交的信件存疑，因为它笼统提及作为高管和贺卡企业家的专长和经验，却未引用任何证据证明申请人实际拥有该专长或经验。6 申请人未主张在提交申请之前拥有此类经验，且在她首次提交申请时，贺卡企业并非其拟议事业的一部分。该撰写人表示，评估是“ 基于[申请人]提供的文件以及基于[撰写人]自身研究的信息 ”，但他同样未详细说明所提供文件的细节、其研究的性质，或他从该研究中了解到什么。

记录中的一份商业计划似乎基于通用模板。该商业计划称申请人的公司“ 以与供应商建立并保持牢固关系为荣 ”，但如上所述，没有直接证据表明该公司已开始运营，或截至2021年末其有任何此类关系可供维持。7

审理主任拒绝了该申请，称申请人未确立计划雇用八名个人的经济影响，且该咨询意见信不足以满足其举证责任。

上诉书面论证意见未直接回应审理主任的具体结论。相反，该书面论证意见逐字重复了最初为回应审理主任的补件要求而提交的陈述，并增加了一句结语：“ 因此，移民局认定申请人未确立拟议事业具有国家重要性是错误的。 ”据此，该书面论证意见未直接回应所述的拒绝理由，也未确立审理主任在该决定中犯了错误。

鉴于上述结论，申请人未满足其举证责任，以确立她符合Dhanasar国家利益框架的第一项要件。对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题，并将作为裁量事项驳回上诉。8

6 如果本决定包含关于申请人是否处于推进拟议事业的有利地位的讨论，她明显缺乏相关经验本会是该讨论中的一个重要因素。

7 该商业计划是一份草稿文件，带有一个批注框，标明对第29页文本的更正。反复出现的格式错误似乎与将申请人姓名及其新公司名称插入既有模板文本相符。该计划是专门为支持该申请而准备的；封面页上出现“ EB-2签证支持文件 ”字样。

8 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果并非必要的认定和决定）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 附加问题

在决定通知中，审理主任完全聚焦于国家利益豁免，未处理申请人是否符合基础移民分类资格的问题。在上诉中，申请人称她“ 符合高级学位持有人的资格 ”。然而，法规并未提及高级学位持有人。相反，个人必须要么是特殊能力人士，要么是持有高级学位的专业人士之一。

法规将专业定义为《移民与国籍法》第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)9所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人已放弃其最初计划从事“ 管理专家和人力资源专家 ”工作，且她既未证明也未主张经营在线商店要求至少学士学位。例如，申请人未指明任何执照委员会或其他主管机构会阻止没有此类学位的人设立和经营此类商店。

因此，申请人未满足其举证责任，以确立经营在线商店符合法规和条例所要求的专业资格。

个人还可依据《移民与国籍法》第203(b)(2)条作为特殊能力人士符合分类资格。律师的引言性陈述简要描述了确立特殊能力的证据要求，但律师和申请人均未实际主张申请人符合这些证据要求，或解释她如何符合。因此，申请人未提出任何符合特殊能力人士分类资格的主张。

由于申请人未确立她属于专业人士之一，且未提出任何具体的特殊能力主张，她未满足其举证责任，以确立她符合《移民与国籍法》第203(b)(2)条下的分类资格。

IV. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未作为裁量事项确立国家利益豁免的资格。此外，申请人未确立她符合基础移民分类的资格。基于这些理由，我们将驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

9 所列职业为“ 小学或中学、学院、专科院校或神学院中的建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师 ”。