FEB082023_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：24768970 日期：2023年2月8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）

申请人是一名信息技术项目经理，寻求作为持有高级学位的专业人士进行分类。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民分类的工作邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但申请人未能证明豁免所需工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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重新审查。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。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。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 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。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立

1 在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

EB-2分类资格后，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，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，即实质价值和国家重要性，侧重于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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响

第二项要件将重点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室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工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事的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，总体而言，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：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献中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，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。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，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将其事业描述为一项“ 基于我的知识和经验提供项目管理最佳实践 ”的计划。她进一步表示，她“ 在美国工作的优先事项是帮助那些需要项目支持的公司、那些不了解项目管理需求的公司、那些项目失败的公司，甚至那些尚未发现项目机会的公司。 ”尽管申请人提供了其先前雇主和她所管理项目的例子，但她并未详细说明她打算为之工作的任何特定雇主或她打算管理的任何特定项目。审理主任在

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

一份意图否决通知（NOID）中告知申请人，她的“ 拟从事的事业缺乏足够的特定性。申请人非常详细地描述了其过往经历；然而，她并未详细描述其拟从事的事业。目前不清楚申请人作为信息技术项目经理将从事何种工作。 ”

针对审理主任的NOID，申请人提交了一份更新的职业计划，称她目前在一家“ 总部位于弗吉尼亚州、拥有超过10年数据中心建设经验、其主要客户是亚马逊的公司 ”担任顾问和项目经理，并且她“ 于2020年被聘用 ”担任该职位。申请人进一步表示，在2021年底，她“ 开设了自己的咨询公司……因为工作邀请和咨询请求源源不断。 ”她声称她“ 通过自己的公司直接为国家做贡献，为IT项目提供咨询服务、促进业务发展，并向佛罗里达州和国家缴纳税款。 ”

在决定中，审理主任指出，“ 申请人在其初始申请中并未向用户透露其创办自己咨询业务的意图。 ”审理主任认定“ 申请人对其拟从事的事业作出了变更 ”，并指出，“ 然而，申请人必须在提交申请时确立资格 ”，援引 8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。另见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。审理主任进一步指出，申请人在其NOID答复中讨论了客户招揽事宜，但她并未针对NOID提供其潜在客户有兴趣的佐证证据。审理主任还认定，即使记录证明潜在客户有兴趣与其签约从事项目管理，“ 申请人也未证明客户招揽或对其服务的要约如何具有国家重要性。 ”审理主任承认申请人表示她打算“ 组建一个专业团队来帮助我 ”，但认定她未证明其打算雇用的工人数量以及她打算支付给雇员的工资，“ 以表明其拟从事的事业将具有重大经济影响。 ”撇开申请人的咨询公司不谈，审理主任讨论了记录中关于申请人为该弗吉尼亚州公司从事项目管理工作的情况，但认定这并未证明其拟从事的项目管理事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人首先主张她“ 从未改变其作为信息技术项目经理的拟从事事业。相反，申请人仅提及打算通过其公司继续作为信息技术项目经理工作，因为用户要求她‘ 详细描述其拟从事的事业 ’。 ”申请人还在上诉中表示，她“ 提及其在佛罗里达州的公司，是因为自获得临时工作许可以来，申请人一直以此方式作为信息技术项目经理工作。 ”

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实变得符合资格后获批。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。申请人不得为使其有缺陷的申请符合用户要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

正如审理主任所论述的，申请人为回应NOID而实质性改变了其拟从事的事业。如上所述，申请人最初的专业计划“未详细描述其拟从事的事业”。然而，申请人为回应NOID而提交的更新版专业计划既主张申请人于2021年底创立其咨询公司，该时间在2020年1月的申请提交日之后，又主张她这样做“是因为工作邀请和咨询请求源源不断”，而非因为创立自己的项目管理咨询公司是其最初拟从事事业的一部分。拟从事的事业究竟是作为一家或多家公司的雇员或自由职业者提供项目管理服务，还是创立公司并雇用工人，对Dhanasar第一要件具有实质性意义，该要件包括“雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”等因素。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。由于申请人在申请提交日之后才创立其项目管理咨询公司，且未在其最初的专业计划中声明她打算创立一家项目管理咨询公司；由于她在更新版专业计划中声明她这样做是因为当时的工作邀请和咨询请求，而非因为她早已打算这样做；并且由于拟从事的事业究竟是作为雇员工作还是创立公司并雇用工人对Dhanasar第一要件具有实质性意义，申请人实质性改变了其拟从事的事业。我们无需进一步讨论申请人的项目管理咨询公司的实质或该公司前任、现任或潜在客户提供的任何信息，因为其无法确立资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1); see also Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49; Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

此外，记录不支持申请人在上诉中的主张，即她于2021年创立的项目管理咨询公司是她担任信息技术项目经理的方式。在申请人首次声明其创立项目管理咨询公司的同一份更新版专业计划中，她还声明她于2020年获聘担任弗吉尼亚州数据中心建筑公司的职位。因此，记录表明申请人在创立其项目管理咨询公司之前，已在美国担任信息技术项目经理。申请人在上诉中关于其以何种名义担任项目经理的不一致陈述，令人对其上诉陈述的可信度产生怀疑，进而削弱了支持签证申请的其余证据的可靠性和充分性。See Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

撇开申请人的咨询公司不谈，申请人在上诉中主张其拟从事的事业“具有国家重要性，因为她打算继续在STEM领域工作，该领域已被联邦政府认定为具有国家重要性”。申请人还指出，其计算机科学学位和信息技术管理领域“列于国土安全部（DHS）公布的‘DHS STEM指定学位项目清单’上”。申请人引用了一份白宫新闻声明，该声明又引用了USCIS政策警报，二者日期均为2022年1月21日，涉及USCIS政策手册的更新。

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，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业的示例，如第一要件所要求，

即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

申请人关于其拟从事的事业“ 具有国家重要性，因为她打算继续在STEM领域工作 ”的主张是错误的。“ 关于[第一Dhanasar]要件，如同所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质性价值又具有国家重要性。 ”See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。一项不能表明对更广泛的特定STEM领域产生影响的STEM事业，不能确立其国家重要性。See id。具体而言，一项不能表明对更广泛的信息技术项目管理领域产生影响的信息技术项目管理事业，不能确立其国家重要性。See id。因此，拟从事的事业是否属于STEM领域或是否列于DHS STEM指定学位项目清单上并非决定性因素——申请人仍必须证明拟从事的事业将对更广泛的STEM领域产生影响或具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。See id.; see also Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

申请人还在上诉中声明，其拟从事的事业“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”，因为“ 信息技术项目管理对美国公司和美国整体经济至关重要 ”，且它“ 将继续帮助美国公司应对Covid-19大流行造成的经济衰退后果 ”。申请人进一步主张其拟从事的事业“ 具有国家重要性，因为它不限于美国某一特定州 ”，且其事业“ 可以同时惠及不止一家美国公司，而非仅惠及单一雇主 ”。申请人还引用了其咨询服务客户的一封推荐信。然而，申请人未在上诉中详细说明审理主任在认定记录未能证明申请人在弗吉尼亚州数据中心建筑公司的就业如何具有国家重要性时可能犯了何种错误。

如上所述，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，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。See id. at 889。关于信息技术项目管理对美国公司至关重要的陈述，并未说明申请人拟从事的具体事业如何“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。进而，申请人提及“ Covid-19大流行造成的经济衰退后果 ”是错误的。申请人于2020年1月提交申请，早于世界卫生组织宣布COVID-19为大流行，也早于大流行造成的经济衰退。See, e.g., U.S. Centers for Disease Control and Prevention, CDC Museum COVID-19 Timeline, https://www.cdc.gov/museum/timeline/covid19.html。由于申请人在COVID-19被宣布为大流行及大流行造成经济衰退之前提交了申请，这构成了一系列新的事实，如上所述无法确立资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1); see also Matter of Katigbak, 14 I&N

Dec. at 49; Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。同样，申请人在上诉中提及其项目管理咨询公司与多个州的公司签约并同时惠及多个客户的能力，基于上述理由也无法确立资格。See id。同样，来自申请人咨询公司客户的推荐信——该公司在申请提交日之后创立，构成其拟从事事业的实质性变更——基于上述理由也无法确立资格。See id。

最后，记录表明申请人作为弗吉尼亚州数据中心建筑公司的顾问和项目经理的工作将惠及其雇主及其客户和顾客。然而，记录未证明该就业如何“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或以其他方式具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

总之，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，她不符合国家利益豁免资格。对于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，我们保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见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，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。