FEB092022_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：19611580 日期：2022年2月9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（高级学位、特殊能力、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，并寻求对此EB-2类别所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了证据和一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。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签证类别的资格，即作为高级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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级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……符合条件的移民，即持有高级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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业方面由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。[司法]部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关条例均未定义“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类别资格后，USCIS可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业具有实质性价值和 national importance；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和 national importance，侧重于该外国国民拟从事的具体事业。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 national importance时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，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工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；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，总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国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，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。[2]

[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

审理主任认定申请人符合持有相当于高级学位的专业人士类别的资格。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从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的 national importance。[3]

基于下述理由，我们认定申请人就其拟议事业的实质性性质提交了不充分且不一致的证据。在初始申请中，申请人在其“职业计划与陈述”中声称，他将“继续[其]作为总经理的职业生涯，为美国公司就如何正确规划、指导和协调其业务运营提供建议。”他表示他“将确保任何雇用我的公司取得成功”，并如下描述其事业的特征：

总经理规划、指导或协调私营部门组织的运营。职责和责任包括制定政策、管理日常运营以及规划材料和人力资源的使用，但其性质过于多样和一般，无法归类于管理或行政的任何单一职能领域，如人事、采购或行政服务。
该描述逐字取自O*NET上关于总经理和运营经理的一般职位描述，O*NET是由美国劳工部赞助的就业信息数据库。[4] 申请人提供了关于总经理所从事工作性质的文章和报告，这些文章和报告一般性地描述了该职业，但未提供关于申请人拟议事业的具体细节。

他还声称他将“对与巴西商业环境和橡胶制品市场相关的总经理管理做出重大贡献”，但申请人最初并未提出与其计划相关的具体事业；相反，他提出了一般性主张，即寻求在巴西开展业务的雇主可以从他对该国的了解中受益。他表示：

我的[事业将]帮助美国企业抓住新的市场和投资机会，[这]可能通过以下方式对美国产生影响：

- 促进美国、巴西和拉丁美洲之间的跨境项目；
- 设计、实施和管理大型项目中的所有活动；
- 增强美国公司的业务层面；
- 提供项目领导、人员管理和业务发展；以及，
- 产生税收。

申请人未充分阐述这些主张。例如，关于增强美国公司的业务层面，申请人未详细说明其拟议事业将如何

[3] 虽然我们可能不会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。
[4] 见 https://web.archive.org/web/20181230165056/https://www.onetonline.org/link/summary/11-1021.00。

增强美国公司的业务层面，也未充分解释其事业将如何在全国性显著层面上产生此类效果。他强调他于2000年在巴西创办了一家企业；“ 一家分销用于工业维护的软管、绑带、粘合剂、胶水和安全设备的公司 ”，并指出“ 我在总经理管理领域拥有24年的经验。 ”重要的是，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到该外国国民。 ” Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有 national importance。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供更多信息和证据以证明拟议事业的全国重要性。作为回应，申请人提交了一份修订后的“ 专业计划与声明 ”。该声明部分重复了早先版本的内容，但他补充称，他最近成立了一家公司V-，并将通过该公司提供“ 进口、出口、分销和服务 ”。他还提到自己是二手车销售商D-的管理合伙人，记录显示他拥有部分所有权。在新声明中，他省略了提及寻求在美国公司直接就业的内容。相反，他表示自己将作为企业家并担任自己公司的运营总经理。他还讨论了供应链管理的重要性。

记录显示，申请人直到提交申请之后才成立V-。他最初对拟议事业的描述并未包含成立此类公司的任何计划。如果对最初的批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项缺乏记录事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

此外，补件通知回应中提交的证据提供了关于申请人事业相互矛盾的信息。具体而言，他在补件通知中表示，他将提供“ 改善供应链运营（进口、出口、分销和物流）的咨询服务，借此在关键需求和全国重要性领域提供宝贵支持 ”。他提交了一份O*NET 2019年“ 供应链经理 ”职业的摘要报告副本，该报告表明该职业的经理通常：

指导或协调生产、采购、仓储、分销或财务预测服务或活动，以限制成本并提高准确性、客户服务或安全性。审查现有程序或精简活动的机会，以满足生产分销需求。指导库存的移动、存储或处理。

申请人在补件通知中提出的以创业方式提供供应链管理服务的重点，与其最初计划作为综合运营经理向美国雇主提供服务的计划存在实质性差异。因此，我们认定补件通知回应就拟议事业提出了一系列新的事实，而这些事实对全国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。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)。我们认定，申请人在提交日期之后成立新公司并修订计划将其事业重点放在其业务和供应链管理咨询上，不能追溯性地确立资格。申请人不得对已提交的申请作出重大变更

以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 (Comm'r 1998)；另参见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的资格。

在上诉中，申请人主张其在补件通知回应中提交的修订商业计划“深入描述了他在该国的具体计划，包括其工作的全国重要性”。尽管申请人表示美国软管行业将受益于其业务的创立和扩展，但他未能证明V-在美国的预期业务运营具有全国重要性。例如，他未通过修订计划充分解释其事业如何具有全国重要性，而非主要通过其业务或其客户使自身受益的手段。补件通知回应中V-的五年“初创”计划表明，V-将首先专注于将美国制造的商品出口至巴西。V-还将建立运营，以支持和促进通过申请人在巴西的企业进口巴西制造的橡胶和塑料产品，具体如下：

[V-]最初将瞄准佛罗里达州本土的美国公司，将[I-和E-]品牌产品商业化，以进口并分销给最终消费者（各公司），从而与品牌建立最低限度的关系，并在佛罗里达州的公司中为产品获得牵引力。随后，将发展[I-和E-]产品的分销商[第3年在佐治亚州，第5年在卡罗来纳州]。

重要的是，商业计划未充分解释V-计划如何与其他公司合作将商品出口至巴西，或具体将出口哪些美国制造的商品。同样，该计划未充分确定V-将瞄准哪些市场以建立巴西产品进口的分销网络，也未说明其是否会通过为行业提供重大创新而与美国市场上的现有竞争对手区分开来。商业计划声称V-将在2021年实现超过800,000美元的收入，此后逐年稳步攀升，到2026年达到超过6,000,000美元的收入，并因此在该时间段内创造至少37个就业岗位。然而，该计划未充分详述这些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。在此，申请人未能证明其业务将对国家产生与全国重要性相称的影响。

在确定全国重要性时，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“外国人拟从事的具体事业”。参见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]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在特定领域具有全国甚至全球影响。”同上。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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其以创业和供应链管理为重点的拟议事业将“ 对该领域产生广泛影响，特别是因为他将支持小企业生态系统和整体美国经济 ”。为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映了其意图通过其位于佛罗里达州的公司提供供应链管理服务并促进国际贸易，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将在足够程度上超越其公司，以与全国重要性相称的水平对其领域或相关行业产生更广泛的影响。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济效应。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。尽管申请人声称V-将在五年内雇用37名美国员工，但他未提供充分证据证明该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重大经济利益。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

在判断个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体拟议事业，按照Dhanasar分析框架判断：(1) 该事业是否兼具实质价值与国家重要性，以及(2) 该外籍人士是否处于有利地位以推进该事业。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。由于申请人就其拟议事业提供的信息不一致，我们无法认定其满足第一项或第二项要件，也无法认定其已确立国家利益豁免资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第三项要件下的资格将无实际意义。当另一独立问题已足以决定上诉结果时，无需分析其他理由。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，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和第二项要件，我们认定其未能证明其有资格或基于自由裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。