FEB232023_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：25690617 日期：2023年2月23日

对内布拉斯加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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

内布拉斯加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分类资格，但未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。1 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基础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，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定Matter of

1 在该决定中，审理主任表示申请人寻求被归类为具有特殊能力的人士；然而，在早先的证据请求（RFE）中，审理主任认定申请人“符合E21分类资格，具有高级学位[原文如此]……因此，无需同时证明她也是[原文如此]具有特殊能力的人士。”

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请的框架。2 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：（1）非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；（2）非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及（3）权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦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

第二项要件将焦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能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。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，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。3

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、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。具体而言，审理主任认定申请人“ 未能证明拟从事的事业具有国家重要性 ”，此为Dhanasar第一项要件的要求，审理主任还认定案卷不满足Dhanasar第二项或第三项要件。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，申请人将该事业描述为一个项目，参与者通过“ 精选教育课程、电影、音乐会、展览等 ”来“ 发展文化 ”。申请人主张

2 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)。
3 见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于此三项要件的详细阐述。

通过拟从事的事业，她“将能够开发高效的设计、规划、组织和控制方法，使我能够通过优化社会统一和凝聚力的过程，解决与身体积极社会运动相关的国家社会问题。”具体而言，申请人主张其拟从事事业的计划将包括以下内容：

- 在Instagram上建立社区；
- 建立Twitter社区；
- 建立Facebook社区；
- 创建YouTube频道；
- 创建清单；
- 创建每日仪式清单；
- 创建每日励志语录集；
- 在Sound Cloud、Spotify上创建音乐播放列表[原文如此]，用于开始和结束一天；
- 创建精选电影，特别是纪录片；
- 创建散步和聚会路线；
- 制定行动计划（读书会、运动、舞蹈）；以及
- 与身体积极社会运动代表进行Zoom会议等等。

在证据请求（RFE）中，审理主任告知申请人，其预期工作“界定不明确”，案卷未证明她将在何处从事拟议事业，且她“未提供任何文件证明在美国创造就业”。审理主任还告知申请人，“看来[她]的拟议事业不足以超越其自身业务，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响社会和文化管理。”

针对审理主任的补证通知（RFE），申请人提交了一份未注明日期的商业计划书，其中相关部分表明该企业“将位于纽约州LJ
I”，并且她打算在第五年之前雇用18名员工，包括她本人担任首席执行官、七名“社交媒体经理”、五名“项目策展人”和五名“项目经理”。申请人还提交了一份公司注册证书的申请回执副本，该证书由申请人向纽约州州务卿公司注册处提交，表明她于12022年创立了该公司，晚于2021年的申请提交日期。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利资格。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或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人对拟从事事业的初始描述，连同上文完整引用的任务清单，未提及创办企业和雇用员工。拟从事事业的地点

运营以及拟议事业是否会雇用美国工人，对于拟议事业是否可能具有国家重要性具有实质意义。由于申请人在回应审理主任的补证通知（RFE）时首次主张她将创办一家新公司并雇用员工，且公司注册证书的日期晚于申请提交日期，申请人的I I _____、其商业计划以及记录中与其相关的任何其他信息——例如某大学心理学教授就申请人公司所写的、同样是在回应RFE时提交的信函——呈现出一组新的事实，不能确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。由于申请人的l I不能确立资格，我们无需进一步论述。

在决定中，审理主任指出，记录未确立拟议事业“ 将如何获得财务支持，或[申请人]将如何能够雇用并支付[在回应RFE时提交的商业计划中提及的]18名员工 ”。审理主任还指出，记录中不包含“ 支持[申请人]主张的实质性证据 ”。审理主任随后认定，记录未确立拟议事业将具有第一项Dhanasar要件所设想的那种更广泛的影响，例如实质性的积极经济效应。

在上诉中，申请人重申其拟议事业将包含上文完整引述的一系列任务。申请人还重申了其为回应审理主任的RFE而提交的公司商业计划中的信息，但基于上述理由，该信息不能确立资格。申请人还在上诉时提交了关于心理健康的概括性信息，其称来源于IBISWorld、疾病控制与预防中心（CDC）、国家精神卫生研究所（NIMH）以及全国精神疾病联盟（NAMI）；但申请人未附上所引用报告或出版物的副本、报告或出版物的标题或出版日期，或有助于佐证申请人主张的关于这些报告或出版物的其他信息。

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 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域内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效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

如上所述，与申请人在申请提交日期之后创办的企业有关的信息不能确立资格，因为它呈现出一组对申请所请求福利的资格具有实质意义的新事实，而申请人在提交时并未提交这些事实。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。反过来，申请人在上诉时归于IBISWorld、CDC、NIMH和NAMI的信息没有文件证据或佐证申请人主张的手段支持。即使来自IBISWorld、CDC、NIMH和NAMI的未指明报告或出版物在某种程度上可以确立资格，申请人本人对这些报告或出版物的概述也并不

表明它们具体指明了申请人或拟议事业，它们似乎也未讨论该具体拟议事业如何可能具有国家重要性。如上所述，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 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。最后，正如审理主任在RFE和决定中均解释的那样，记录中可能确立资格的信息界定不清，未确立拟议事业将在何处运营以及将如何产生收入，也未表明拟议事业将在某一特定领域内具有国家或全球影响，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其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，如第一项Dhanasar要件所设想。参见id. at 889-90。

总之，申请人未确立拟议事业具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性；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第二项或第三项Dhanasar要件的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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作为自由裁量事项对国家利益豁免的资格，或以其他方式理应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。