JAN222024_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：29464178 日期：2024年1月22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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见本法第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）可授予此项对所需职位邀请、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，认定申请人未能证明豁免所需职位邀请、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。

I. 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签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法律和相关法规均未界定“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框架。Dhanasar案指出，在申请人确立EB-2类别资格后，USCIS可行使自由裁量权，若申请人证明以下各项，则可授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该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，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任在决定中未说明申请人是否符合持有高级学位的专业人士类别的资格。然而，在此前的补件通知（RFE）中，审理主任明确认定“ [申请人]符合持有高级学位的专业人士的资格。 ”尚待确定的其余问题是，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。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

申请人于2021年11月提交了表格I-140，外籍工人移民申请。提交时递交的一份被认定为个人陈述的八页文件将事业描述为一项计划，“ 将[申请人的]自动化、云计算和软件开发方面的专业知识贡献给美国技术领域，尤其是贡献给那些缺乏资源在新数字世界中蓬勃发展的小型企业。 ”该文件提及“ 太阳能数据中心；数据向云端的迁移；以及IOT [物联网]技术的使用 ”，尽管该文件未阐明该事业将如何实施这些概念。该文件表明该事业将“ 以德克萨斯州及全美国为基础，[原文如此]但不限于此。 ”该文件还概述了申请人过往的经验，并提供了有关信息技术的一般性信息。本办公室特别指出，在提交时，记录并未表明申请人将公布有关其事业的信息以供他人复制。

针对审理主任的补件通知，申请人提交了（相关部分）一份日期为2023年4月的单页文件，被认定为“ 拟从事事业声明 ”，以及一份未注明日期的七页文件，被认定为“ 更新个人陈述 ”。该日期晚于表格I-140提交日期的“ 拟从事事业声明 ”表明该事业是一项计划：

使用[自]由[硬]件和[软]件IOT技术，以太阳能为动力，[开]发和[实]施服务器基础设施，以便为属于西班牙裔社区的小型企业主提供低成本的云服务接入，培训他们并与其密切合作，通过为其提供如下服务来发展其业务：电子邮件、商业网站、在线服务平台和送货上门、库存控制、视频监控和流程自动化。

该文件补充称，申请人将“ 公布所有必要信息[在特定网站上]，包括所用资源的技术规格、软件以及

该技术的功能设计，以便其他专业人士能够获取并在其他城市复制。”该文件声称，“通过这种方式，拟从事事业的影响将具有全国性影响。”

反之，题为“更新个人陈述”的文件提供了有关信息技术行业、其客户及其劳动力的一般性信息。然而，该文件未详细说明申请人拟从事的事业将包含哪些内容，以及申请人拟如何完成该事业。

本办公室注意到，最初提交时以及针对审理主任补件通知提交的被认定为个人陈述的文件，以及“拟从事事业声明”，均含有明显要素，令人怀疑申请人是否撰写了这些文件，并因此怀疑这些文件是否反映了其关于拟从事事业的想法和意图。具体而言，各文件末页的签名模糊且呈像素化，表明它们是可以由任何个人在文字处理软件中附加到文件上的低分辨率签名图像，而非表明申请人本人签署了该文件。参见一般性规定8 C.F.R. § 103.2(a)(2)（相关部分将纸质文件上可接受的签名描述为“手写”）。模糊且像素化的签名令人怀疑各文件是否由申请人撰写并签署。此种怀疑削弱了这些文件以及记录中其余文件的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证据任何方面产生的怀疑可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性）。此外，题为“更新个人陈述”的文件含有大量拼写和排版错误，例如以“n [原文如此] the year 2021”开头的句子、“he [原文如此] national average of earnings for small business owners”，以及一个未以A和B部分作为前置的章节标题“C Cost of access to technology in the U.S.”。这些拼写和排版错误也削弱了题为“更新个人陈述”的文件以及为支持申请而提供的其余证据的可靠性和充分性。参见同上。

此外，即便题为“拟议事业声明”的文件可能可靠且充分，其关于发布信息供他人复制的陈述也不能确立资格。具体而言，该文件在记录中首次表明，申请人将“在[特定网站]发布所有必要信息，包括所用资源的技术规格、软件以及技术的功能设计，以便其他专业人士能够获取并在其他城市复制。”然而，如上所述，在提交申请时，记录并未表明申请人将发布有关其事业的信息供他人复制。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见 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申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。参见 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。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人是否会发布有关其事业的信息供他人复制具有实质性，因为它涉及事业的范围，而这是拟议事业是否可能具有国家重要性的一项因素。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-90。因此，题为“拟议事业声明”的文件提出了提交时并不存在的新的一组重大事实，不能

确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

审理主任承认“ 申请人[在]美国的拟议事业具有实质价值 ”。审理主任还注意到记录中的信息；然而，审理主任指出，申请人“ 未能证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响 ”，并援引 Dhanasar 第一项要件。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-90。审理主任还指出，申请人“ 未能证明其拟议事业的影响超出其当前雇主（或潜在雇主）、其商业伙伴、联盟和/或客户/顾客以及其潜在同事/雇员或工作场所，达到足以证明其事业具有国家重要性的程度 ”。最终，审理主任认定“ 申请人未能证明拟议事业具有国家重要性 ”。审理主任还认定记录不满足 Dhanasar 第二项和第三项要件。参见 id. at 888-91。

在上诉中，申请人重申，上文讨论的标识为个人陈述的文件和“ 拟议事业声明 ”证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性。申请人还重申，“ 初次提交时不少于9份客观书面证据，说明申请人向小企业提供可持续软件开发服务的具体拟议事业的国家重要性 ”以及“ 17份来自美国知名政府和私营部门的客观证据，说明推进美国少数族裔拥有的小企业数字化转型的固有利益 ”（系针对审理主任的补证通知提交）满足 Dhanasar 第一项要件。

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]拟议从事的具体事业 ”。参见 Matter of 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……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

我们首先再次指出，标识为个人陈述的文件和“ 拟议事业声明 ”带有模糊、像素化的签名图像以及大量拼写和排版错误，令人怀疑它们是否由申请人撰写和签署。如上所述，这种怀疑削弱了个人陈述以及记录中其余文件的可靠性和充分性。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。

此外，即便标识为个人陈述的文件和“ 拟议事业声明 ”在总体上可能可靠且充分，它们也未提供关于拟议事业的充分信息，以确定其是否可能具有国家重要性。记录未确立拟议事业的细节，例如申请人的拟议事业可能雇用多少美国工人（如有）；那些未指明的

工人可能在何处工作；这些工人将履行的职责；这些工人将获得的工资；以及可能有助于确定拟议事业是否具有“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的其他信息。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。我们注意到，针对审理主任的补证通知提交的标识为“ 拟议事业声明 ”的文件将申请人的潜在客户描述为“ 属于西班牙裔社区的小企业主 ”。然而，该文件未详细说明这些客户以及他们使用申请人服务如何可能具有“ 在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 ”。Id. 我们还承认，标识为个人陈述的文件和“ 拟议事业声明 ”提供了关于信息技术行业、其客户及其劳动力的概括性信息。然而，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]拟议从事的具体事业 ”。参见 id. at 889。

与此相关，申请人本人在上诉中对“ 初次提交时的9份客观书面证据 ”的讨论恰恰强调了该证据为何不满足 Dhanasar 第一项要件。申请人列举了提交时提交的各种出版物，包括“ 美国商会[原文如此]关于技术如何赋能小企业的文章、德勤解释技术趋势及其如何促进小企业的文章、福布斯详述中小企业如何实施技术以创造公平竞争环境并从疫情影响的恢复中获益的文章 ”以及类似文件。提交时提交的出版物以及针对审理主任的补证通知提交并由申请人在上诉中论述的“ 17份来自美国知名政府和私营部门的客观证据，说明推进美国少数族裔拥有的小企业数字化转型的固有利益 ”，均未讨论申请人。它们也未讨论申请人拟议从事的具体事业以及该拟议事业如何可能具有“ 在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 ”或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。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]拟议从事的具体事业 ”。参见 id. at 889。

我们进一步注意到，申请人针对审理主任的补证通知提交了其他不能确立资格的文件，例如一份日期为2023年4月、标识申请人为作者的项目文件，以及日期为2023年3月和4月的潜在客户意向书。项目文件和意向书均日期在 I-140 表格提交日期之后，提出了提交时并不存在的新的一组事实，因此不能确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。此外，即便项目文件和意向书能够确立资格——但它们不能——它们也未确立拟议事业如何可能具有“ 在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 ”或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力

或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

总之，申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其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)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；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，或未能以自由裁量权证明其本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。