MAR072023_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

案卷编号：25758759 日期：2023年3月7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）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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）。我们对本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，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职位邀请要求符合国家利益。

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。1 Dhanasar指出，在申请人已确立

1 在宣布这一新框架时，我们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兼具实质价值和国家级重要性；（2）非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及（3）总体而言，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——实质价值和国家级重要性——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级重要性时，我们考虑其潜在的预期影响

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，我们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；为实现拟从事事业已取得的任何进展；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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此项分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于非公民资格的性质或拟从事事业的性质，非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及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起来表明，总体而言，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

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。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。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将其事业描述为“向美国公司提供专家管理服务”的计划。更具体而言，申请人声称他将“规划、指导和协调美国公共或私营部门公司的运营”。申请人最初的职业计划和陈述并未说明他打算创办新公司并雇用新员工；然而，我们注意到该陈述确实笼统地表示他“有信心我将在美国境内作出贡献并创造收入和就业机会”。

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

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人首次声称他是“ [商]业领域的[企]业家 ”，并计划“ 在弗吉尼亚州开发一家医疗保健咨询、运营管理、信息技术和数据隐私服务公司[已隐去] ”。申请人还提交了一份未注明日期的[已隐去]商业计划书，表明该公司将在运营的前五年雇用各类工人。弗吉尼亚州州务委员会公司注册处提供的公开信息表明，在2020年4月提交申请时，一家名为[已隐去]的实体未在弗吉尼亚州注册开展业务，截至审理主任作出决定之日或上诉提交之日，该实体也未在弗吉尼亚州注册开展业务。

申请人必须在提交申请时即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新的事实组合获得资格后获批。见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Reg'l Comm'r 1971）。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS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）。

申请人是否会创办新公司并雇用新工人，对Dhanasar第一项要件具有实质意义，因为该要件考虑的是具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性的积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。由于申请人在回应审理主任的RFE时首次声称其计划创办新公司并雇用新工人，且申请人在提交申请时尚未创办该企业，因此创办新企业并雇用新工人的计划构成新的事实组合，不能确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi，22 I&N Dec. at 176。由于申请人创办[已隐去]并雇用新工人的计划不能确立资格，我们无需进一步讨论该计划。

然而，我们注意到，商业计划中关于拟雇用员工人数及其年薪的信息不一致，这会降低其可信度，即使它能够确立资格（而它并不能）。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（对申请人证明的任何方面产生怀疑，都可能削弱为支持签证申请而提交的其余证据的可靠性和充分性。）。例如，商业计划的新雇员时间表显示，在运营的第一年将总共雇用两名兼职员工，而关键人员图表显示，这两名兼职员工将是一名“ IT 人员 ”和一名“ 软件工程师 ”，两人均将“ 第一年兼职而非全职[原文如此] ”。新雇员时间表在头五年内总共列出 217 名员工，包括 193 名全职员工、2 名兼职员工和 22 名承包商；然而，这一总数似乎将这两名个人既作为第一年的兼职员工又作为第二年的全职员工计入，仿佛他们是四个人。这引发了对新雇员时间表整体准确性的疑问。反过来，各个职位的年薪似乎被低估了。例如，商业计划的关键人员图表明确将申请人列为“ CEO ”，年薪为 65,000 美元；然而，I-140 表（外籍工人申请表）第 6 部分“ 关于拟议雇佣的基本信息 ”表明，拟议事业该职位的年薪将为每年 100,930 美元。这一不一致尤其引发了对以下问题的疑问

即整体商业计划在多大程度上与提交时最初描述的拟议事业相符。见同上。因此，即使商业计划能够确立资格（而它再次不能），它也会削弱其自身以及记录中其他证据的可靠性和充分性。见同上。

审理主任认定，记录不能确立拟议事业具有国家重要性，因为“ [申请人]事业的潜在预期影响指向与其客户之间的单一影响，而非国家。 ”审理主任承认申请人的商业计划表明他“ 计划在未来五（5）年内雇用 217 名美国本土员工 ”，但审理主任得出结论认为“ 记录中没有任何内容表明他的企业会有这样的潜力。 ”

在上诉中，申请人主张审理主任“ 没有对[申请人]在整个申请过程中提交的各项证据给予应有的重视 ”。具体而言，申请人主张其先前的工作经验表明其“ 有能力通过提供商业医疗保健咨询和医疗信息服务来支持医疗提供商，从而经营成功的企业 ”。申请人还主张“ [他]的工作符合美国在改善商业领域企业一般运营方面的国家利益。 ”

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]提议从事的具体事业 ”。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 ”。同上，第 889-90 页。

申请人在上诉中将其先前的工作经验作为拟议事业国家重要性的一个因素提及，这是不当的。申请人的工作经验与 Dhanasar 第二项要件相关——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但与 Dhanasar 第一项要件无关——即个人提议从事的具体事业是否会产生更广泛的影响或其他实质性积极经济影响。见同上，第 888-91 页。反过来，申请人在上诉中提及“ 美国在改善商业领域企业一般运营方面的国家利益 ”也是不当的。同样，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]提议从事的具体事业 ”。见同上，第 889 页。关于某一行业的一般性主张，若未说明具体事业将如何产生更广泛的影响或其他实质性积极经济影响，则不能确立拟议事业如何可能具有国家重要性。见同上。

记录不能确立拟议事业将具有国家重要性。基于上述理由，申请人在回应补证通知时首次提出的主张，包括商业计划 fo _____ present，构成一系列无法确立资格的新重大事实。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。相反，申请人最初提出的拟议事业

描述主张他将“向美国公司提供专家管理服务”，具体方式是“规划、指导和协调美国公共或私营部门公司的运营”。拟议事业似乎有利于申请人的雇主以及申请人潜在雇主的客户、顾客、患者等；然而，记录不能确立申请人作为总经理和运营经理的工作将如何具有“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”，超出申请人潜在雇主在任何特定地区雇用未指明数量的美国工人或产生积极经济影响的既有可能性。同上，第 889-90 页。

总之，申请人未能确立拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定”）；另见 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

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格，或在其他方面值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。