MAR132024_04B5203 · 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：30186429 日期：2024年3月13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》（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该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第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）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士的归类资格，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)。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 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指出，在申请人已确立

EB-2类别资格后，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) 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) 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，即实质价值和国家级重要性，着眼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。

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的资格。有待确定的剩余问题是，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。

申请人将该项事业描述为计划成立一家咨询和制作公司，“ 从事电影制作、摄像和视频制作，专攻直播，公司将位于佛罗里达州奥兰多市中心。 ”申请人提交了一份商业计划书，其中将公司的目标客户和客户描述为电视台、社交媒体公司和内容创作者、广告公司、活动策划公司、旅游和酒店公司、餐厅以及房地产企业。商业计划书将公司提供的服务描述为操作摄像机和制作直播、为客户或顾客录制 “ 企业/机构/培训/广告和艺术视频 ”，以及录制公司自己的教学视频，“ 以更详细地展示产品或服务的操作[,]向消费者解释产品或服务最先进的功能，并向受众传达更清晰的信息。 ”商业计划书还表明，公司在运营第一年将雇用四名员工，到运营第五年将增至共七名员工，分别包括申请人。尽管商业计划书未说明公司将雇用的特定职位类别中的员工人数或公司雇用他们的时间，但计划书表明公司的员工将包括摄像师、音频和视频技术人员、影视剪辑师以及接待员。

审理主任承认，“ [申]请人拟开设一家从事电影制作、摄像和视频制作的咨询、顾问和培训办公室的事业具有实质价值。 ”然而，审理主任指出，记录未能证明 “ 申请人具体拟从事事业的潜在前瞻性影响是否会超出其将与之合作的任何客户、员工、个人或实体，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响该领域、行业或经济。 ”审理主任还指出，记录未能证明拟从事的事业如何可能 “ 如Dhanasar所设想的那样为该地区（佛罗里达）或其人口带来实质性的积极经济利益（例如通过就业水平、商业活动、投资或相关税收）。 ”审理主任

认定记录未能证明拟从事的事业可能具有国家级重要性，如Dhanasar第一项要件所要求。参见同上。审理主任进一步认定记录不满足Dhanasar第二项和第三项要件。参见同上。

在上诉中，申请人主张审理主任施加了新颖的要求。申请人还主张，一封表面上来自佛罗里达大学[已隐去]艺术学院助理教授、日期为2022年9月的信函“ 满足证明国家利益的标准 ”。申请人进一步主张他是“ 一名STEM专业人士 ”，因此“ 其拟从事的事业无可争辩地影响了一个政府实体已描述为具有国家级重要性的事项，或是国家级重要性的事项。 ”

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室着眼于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。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级重要性的事业示例，即“ 在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“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区。 ”同上，at 889-90。

本办公室首先指出，尽管审理主任的部分陈述转述了Dhanasar的措辞，但审理主任的具体结论与Dhanasar的明文表述一致。具体而言，申请人首先反对审理主任的措辞“ 在该地区雇用大量劳动力 ”，认为其错误适用了Dhanasar的措辞“ 雇用美国工人的显著潜力 ”。同上，at 890。申请人特别指出，“ 审理主任改变了形容词significant的位置，使其似乎要求必须雇用大量工人才能确立国家级重要性；然而，按照Dhanasar，情况并非如此，因为significant指向的是雇用美国工人的可能性，与数量无关。 ”然而，审理主任决定中包含申请人所反对的第一个短语的同一句话，也包含Dhanasar的原文措辞如下：

因此，USCIS不能认定[申]请人具体拟从事的事业具有国家甚至全球影响；具有雇用美国工人的显[著]潜力；将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富；或其将从事具体拟从事事业的地区经济萧条，该具体拟从事的事业会以某种方式导致在该地区雇用大量劳动力，或会以某种方式如Dhanasar所设想的那样为某地区或其人口带来实质性的积极经济利益。
同上，at 890。

（强调为后加）。由于审理主任澄清，记录并未证明拟议事业具有Dhanasar所设想的显著雇用美国工人的潜力——不仅在决定中如此，而且在与申请人所异议的措辞相同的句子中也是如此——因此，审理主任关于该事业雇用大量工人的潜力的意见，就其并非仅仅转述Dhanasar措辞而言，基本上是附带意见。

申请人接下来异议称，审理主任的措辞“ 或者该事业会以某种方式为该地区（佛罗里达）或其人口带来实质性积极经济利益 ”，错误适用了Dhanasar的措辞“ 或者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。申请人特别指出，“ 审理主任将拟议事业具有实质性积极经济影响的法律建议，改成了为该人口带来实质性经济利益。 ”申请人随后概述了“ 影响 ”和“ 利益 ”的定义，包括“ 利益 ”的定义本质上是产生积极影响的事物。尽管如此，申请人主张，审理主任通过用同义词转述Dhanasar的措辞，“ 是在表示此类事业必须已经为该人口和该地区产生了经济优势，这取代了法律建议。 ”

无论积极影响和利益这两个同义词之间是否存在有意义的区别，审理主任具体并未如申请人在上诉中所主张的那样要求该事业“ 已经产生了经济优势 ”。相反，审理主任具体审查了拟议事业是否“ 会以某种方式为该地区（佛罗里达）或其人口带来实质性积极经济利益 ”（强调为后加）。审理主任具体考虑记录所证明该事业“ 会……带来 ”的前瞻性，并不如申请人在上诉中所主张的那样要求该事业“ 已经产生了经济优势 ”。总之，我们不认为审理主任在分析记录是否证明拟议事业可能具有国家重要性时施加了新的要求。

接下来，如上所述，记录中包含一封表面上来自佛罗里达州[已隐去]艺术大学助理教授的信函，日期为2022年9月。然而，最后一页上的签名相对于所留空间异常小，模糊且像素化，并且呈现深浅不一的灰色，与信函正文中清晰、均匀的黑色文字不同。这些特征表明，它是一个低分辨率的签名图像，任何个人都可以在文字处理软件中将其附加到文件上，而不是表明该助理教授本人签署了该文件。参见一般性8 C.F.R. § 103.2(a)(2)（在相关部分将纸质文件上可接受的签名描述为“ 手写 ”）。

这个显眼的、明显的签名图像使人怀疑所谓的签署人是否实际撰写了该信函，从而怀疑该信函是否反映其意见。这种怀疑削弱了该信函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）（规定对申请人证据的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）。由于该信函的可靠性和充分性被削弱，其证明价值极小，我们无需进一步讨论。

接下来，与申请人在上诉中的主张相反，申请人是否符合科学、技术、工程或数学（STEM）领域高级学位专业人士的资格，并不影响对拟议事业是否可能具有国家重要性的分析。在所有国家利益豁免案件中，记录必须证明拟议事业——无论是否基于STEM——既具有实质性价值又具有国家重要性。参见一般性6 USCIS Policy Manual 5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。为评估国家重要性，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，我们

关注“ [非公民]提议从事的具体事业 ”。参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

申请人拟议创办一家电影咨询和制作公司的事业，似乎有利于作为公司所有者的申请人，以及可能作为客户和使用该公司服务的个人和实体。然而，记录并未证明该事业如何在电视制作、电影制作、现场视频广播或任何其他领域具有更广泛的影响，即Dhanasar所设想的“ 某一领域内的国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响 ”。参见同上，at 889-90。记录并未证明申请人计划在佛罗里达州[已隐去]地区上述工作岗位雇用包括其本人在内的共七名工人，如何表明拟议事业可能具有“ 显著雇用美国工人的潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上。

总之，申请人未证明拟议事业具有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的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；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分析框架的第一项要件，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或未在自由裁量权范围内以其他方式值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。