MAR162023_03B5203 · 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：24808335 日期：2023年3月16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）

申请人是一名从事商业发展与技术的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免该分类的工作邀请要求将符合国家利益。审理主任驳回了随后提出的合并重新开案与复议动议。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予以重新审查（de novo）。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 underlying EB-2 签证分类的资格，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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人在商业和技术领域拥有12年经验。在担任广告与传播媒体助理三年后，他在巴西创立并领导了自己的公司，提供“用于促销和广告活动的互联网智能工具和解决方案、折扣券应用程序、网站以及商业灾难恢复站点”。2015年，他创立了其美国公司[已隐去]，为物业管理公司提供数字解决方案。申请人称其公司创建并开发了两项关键技术——虚拟礼宾系统（标识为[已隐去]）和物业管理系统（标识为[已隐去]），以促进美国度假屋管理公司的运营和商业工作。

申请人还称其打算在美国作为企业家工作并扩展其公司。他主张他将“帮助美国公司抓住新的市场和投资机会[这将]：

- 为美国创造税收并为美国人创造就业；
- 创建和实施新工具以优化公司的内部流程；
- 促进美国、巴西和拉丁美洲公司之间的跨境交易、谈判和合作；
- 为美国公司战略性地管理和确保战略合作伙伴关系以增加收入，尤其是在技术领域；
- 向在巴西和拉丁美洲运营或寻求开展业务的美国技术领域公司提供专业知识和建议。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验证据、一份描述其拟议事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述、推荐和支持信函、一份专家意见书以及其巴西税务记录。他还提交了讨论创业益处和移民企业家在美国经济中重要作用的行业报告和文章。

在初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格的机会。

[2] 记录显示，申请人持有相当于2004年获得的美国传播与广告学士学位，其后在技术项目管理和流程改进方面拥有超过五年的渐进经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

申请人对补件通知的回复包括一份更新的个人陈述、一份日期为2021年11月的详细商业计划，以及申请人公司与其客户之间软件许可协议的副本。他还提交了额外的推荐信，以及讨论移民在美国经济中的作用和COVID-19疫情对小企业影响的额外文章。在其更新的个人陈述中，申请人进一步描述其拟议事业如下：

我打算继续利用我通过多年丰富经验获得的专业知识和知识，在[已隐去]担任企业家。该公司将在佛罗里达州为各种企业运营，尤其是那些需要与房地产和物业管理相关的解决方案和服务的企业。我将通过利用我多年的商业经验来推进我的事业，我将为美国工人创造就业，并为国家经济创造持续、显著和有利可图的机会。

申请人的商业计划预计该公司第一年将雇用六名员工，到第五年将雇用11名员工。该计划指出，五年内总薪资支出将从271,300美元增加到529,148美元。关于财务预测，申请人的商业计划预测第一年总销售额为959,700美元，到第五年将增至超过200万美元。

在审查申请人的补件通知回复后，审理主任认定申请人已证明其处于有利地位以推进其拟议事业。然而，他认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，或权衡之下豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。审理主任指出，申请人的事业领域不明确，因为其最初将拟议事业描述为“ 商业发展和技术 ”，与补件通知回复中申请人将其事业描述为提供“ 与房地产和物业管理相关的解决方案和服务 ”不一致。审理主任进一步指出，记录未能证明申请人的企业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，或申请人的工作将在其事业领域产生更广泛的影响。此外，审理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证的不切实际性、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

申请人提出了重新开案动议和复议审理主任决定的动议。在动议中，申请人主张审理主任错误适用了USCIS政策且未考虑记录中的证据。申请人还提交了“ 在2019年10月提交申请时或2021年12月答复补件通知时未先前发送给USCIS的新证据，包括一份日期为2022年5月的新商业计划 ”。申请人指出，新证据是在动议中提交的。

此前USCIS政策手册于2022年1月更新，而审理主任在其2022年3月的决定中未予考虑。[3]

审理主任驳回了申请人的合并动议。审理主任特别指出，申请人业务的所得税记录显示2018年总收入仅为8,598美元，这不能证明其业务将产生与具有国家重要性相一致的区域或国家层面的影响。审理主任进一步表示，“ 在本案中不能考虑提交日期之后的任何证据 ”，并拒绝考虑2019年10月提交日期之后提交的额外税务记录。

在上诉中，申请人再次主张审理主任未正确适用USCIS政策，并犯有法律和事实错误，包括未能考虑记录中支持其国家利益豁免资格的所有证据。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任在补证通知中、在驳回申请时、在驳回申请人的合并动议时，均未说明申请人的拟议事业具有实质价值。如上所述，记录中包含关于创业的经济价值以及移民对美国经济贡献的重要性的信息，包括文章和专家意见书。由于申请人已证明其拟议事业涉及商业和技术两方面的创业，我们认定此处的拟议事业具有实质价值。

在确定国家重要性时，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“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

尽管STEM领域很重要，且可能是国家倡议的主题，但这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体

3 2022年1月21日，USCIS发布政策警报，更新USCIS政策手册中的指南，以处理高级学位专业人士或特殊能力人士的国家利益豁免请求。该指南澄清了科学、技术、工程和数学（STEM）毕业生以及创业者如何使用国家利益豁免。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

事业。”参见同上，第889页。在此，申请人的大部分证据涉及创业和技术的重要性，而非其具体拟议事业。即使综合考虑文章、报告和统计数据并考量全部情况，我们认定它们不支持其具体拟议事业具有国家重要性的认定。

记录中包含一封来自I____的专家意见书，I____是____商学院商业管理系教授兼系主任，____大学城市学院。在讨论申请人拟议事业的国家重要性时，____表示，“在巴西开展业务或计划开展业务的美国公司将受益于创业者和商业管理者的专业知识和技能，例如[申请人]对巴西商业环境和监管格局的广泛了解。”USCIS可自行决定将申请人提交的意见陈述用作参考。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，我们可能给予该意见较少的权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管申请人的初始职业计划表明其意图“促进美国、巴西和拉丁美洲公司之间的跨境交易、谈判和合作”，并“向在巴西和拉丁美洲运营或寻求开展业务的技术领域美国公司提供专业知识和建议”，但申请人拟议事业的这些关键要素在其为回应补证通知而提交的个人陈述中或记录中的任何一份商业计划中均未讨论。申请人必须通过独立的、客观的证据来解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

我们还注意到，记录中的五份软件许可协议不支持申请人拟议事业所声称的全球覆盖范围。这些协议允许申请人公司的客户使用____技术进行度假租赁物业管理，协议对象均为仅位于佛罗里达州____地区的企业。

申请人2021年11月和2022年5月的商业计划均包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预计、营销策略、关于申请人工作经验和资质的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人未详细阐述这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，尽管其计划提出五年内200万美元的销售预测，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。申请人的业务于2015年在佛罗里达州注册，已运营七年多。在动议中，申请人提供了公司2018年至2021年的所得税申报表。我们注意到，记录中的税务申报表不支持申请人商业计划中关于人员配置和销售的预测。相反，税务申报表反映以下数字：

年份 总收入或销售额 工资和薪酬
2018年 8,598美元 0美元
2019年 22,625美元 0美元
2020年 69,897美元 0美元
2021年 181,116美元 6,211美元

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 为我们国家带来重大积极经济效应。具体而言，他未表明其美国公司未来的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然____的销售预测表明其公司具有增长潜力，但这并不证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但他未提供充分证据证明____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。而且，如上文申请人税务申报表所示，运营公司未证明雇用了美国工人。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架中关于国家重要性的第一项要件。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的商业发展和技术服务，但我们同意审理主任的意见，即他未提供充分的信息和证据证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。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充分超越其公司及其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其具有国家利益豁免资格。因此，根据Dhanasar案所述第三项要件进一步分析其资格将无实际意义。4

裁定：上诉被驳回。

4 如上所述，审理主任认定申请人已满足 Dhanasar 框架的第二项要件，即其处于有利地位以推进其拟议事业。由于我们认定申请人未能如 Dhanasar 第一项要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，而这一点对上诉具有决定性，因此无需分析任何其余独立理由。因此，我们拒绝审理但在此保留有关 Dhanasar 第二项和第三项要件下资格的其他论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（当申请人本不具备资格时，拒绝在上诉中审理替代性问题）。