MAY012024_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：30354394 日期：2024年5月1日

对德克萨斯服务中心决定的 appeal

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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民类别相关的职位邀请要求。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）可以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驳回了申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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进行 de novo 审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 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 underlying 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（exceptional ability）的个人。由于该类别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。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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，在申请人确立EB-2类别资格后，USCIS 可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的

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。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）的意见，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）。

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

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格。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担任“ 教育管理者 ”的计划。在表格 I-140，外籍工人移民申请中，申请人特别声明她将“ 规划、指导或协调学生教学、行政和服务，以及其他研究和教育活动 ”。在支持申请提交的陈述中，她表示其事业将涉及“ 运营我依法设立并注册的公司_____，[该]公司将为美国教育行业服务，提供学术和教育咨询服务 ”。申请人提交了一份商业计划书，其中表明该公司位于佛罗里达州，“ 向有兴趣进行全面业务重组的客户提供咨询服务 ”。商业计划书进一步说明，该公司的服务包括“ 专注于学校扩展和管理、营销策略、战略规划、IT系统、反欺凌策略以及财务和行政管理的咨询 ”。更具体地说，商业计划书声称申请人将担任该公司的董事，她将“ 分配物质、人力和财务资源以实施组织政策和计划，并支持其投资决策 ”。商业计划书还声明申请人将“ 评估招聘需求，指导和监督员工招聘流程，并制定培训计划 ”，“ 监督和评估员工绩效 ”，“ 监督线上和线下的销售和营销活动 ”，并履行类似职责。

商业计划书表明，该公司将在运营的前五年内雇用14名员工，包括申请人，具体为：四名“ 运营董事 ”，两名“ 人力资源顾问 ”和两名“ 销售代表 ”，以及各一名“ 人力资源和财务顾问 ”、“ 行政和客户服务经理 ”、“ IT运营经理 ”、“ 营销经理 ”和“ 销售经理 ”。记录中包含申请人向佛罗里达州州务卿公司注册处提交的信息，表明该公司的主要地址与表格 I-140 上提供的申请人私人住宅地址一致。记录未说明申请人公司拟雇用的全部14名人员是否均将在其私人住宅工作。本办公室进一步注意到，申请人在上诉时提供了相同的私人住宅地址

尽管她已通知USCIS其于2022年从该地址搬迁，这造成了对她实际居住地址和公司主要地址两者的混淆。联邦法规要求非公民在每次地址变更后10天内报告。8 C.F.R. § 265.1。

记录未说明申请人“ 专注于学校扩展和管理、营销策略、战略规划、IT系统、反欺凌策略以及财务和行政管理的 ”咨询公司如何会涉及规划、指导或协调学生教学，如她在表格 I-140 上所述该职位将包含的内容。与此相关，记录未说明申请人作为其咨询公司董事的职位如何会涉及规划、指导或协调学生教学，如她在表格 I-140 上所述该职位将包含的内容。因此，记录未能确立申请人如何通过其拟从事的事业履行教育管理者的职责，如申请中所主张。

审理主任承认“ USCIS认定拟从事的事业具有实质价值 ”。然而，审理主任指出，记录中不包含“ 显示[申请人]拟从事的事业将广泛影响教育领域或美国经济的书面证据 ”。审理主任还指出，记录未“ 充分证明[申请人]拟从事的特定工作提供有助于其事业领域进步的原创创新，或在其领域具有更广泛的影响 ”。审理主任承认商业计划书预计雇用14名员工（包括申请人），并带来额外的间接就业和税收收入估算。然而，审理主任观察到，记录未确立“ [申请人]公司未来的员工规模、商业活动和相关税收收入将带来佛罗里达州（[申]请人声称企业将初步设立之地）或美国的实质性经济利益 ”。审理主任进一步解释，申请人提及的概括性信息及其以往的学术和就业经历，无法说明她拟从事的具体事业如何可能具有国家重要性。最终，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 ”。审理主任进一步认定，记录不满足 Dhanasar 第二或第三项要件。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人提及她以往的学术和就业经历以及提供与教育相关的概括性信息的“ 行业报告和文章 ”，重申她认为这些证明其拟从事的事业具有国家重要性。申请人似乎还在上诉中处理了其他申请人的福利请求，声明如下：

沿着这些思路，上诉人的拟议商业事业影响具有国家重要性的事项和国家经济，具体通过：

- 提供经济便利与灵活性，因为他能够确保美国中小型企业的成功，同时创造将深刻影响人类生活的解决方案；
- 促进增长与扩张，并以创新推动变革，从而促进并推动国家经济优势；以及，
- 刺激国内就业市场，因为通过其自身企业增强的商业活动为美国工人创造了新的就业机会。

与此相关，申请人在上诉中将自己描述为“ 商界企业家，在国际贸易领域拥有扎实经验 ”，这与其在I-140表上的陈述不一致，她在该表中称将担任“ 教育管理者 ”，负责“ 规划、指导或协调学生教学、行政和服务，以及其他研究和教育活动 ”。

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“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”，并“ 考虑其潜在的前瞻性影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。见同上，第889页。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例，这是第一项要件所要求的，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 ”，或那些“ 具有雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业。同上，第889-90页。

我们首先注意到，申请人先前的学术或工作经验，以及提供与教育相关的一般性信息的“ 行业报告和文章 ”，均与拟从事的事业是否可能具有国家重要性无关。个人的先前学术和工作经验涉及Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟从事的事业——但它并不说明个人拟从事的具体事业的潜在前瞻性影响如何可能具有第一项Dhanasar要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。见同上，第888-91页。反过来，记录中的“ 行业报告和文章 ”，包括申请人在上诉中引用的那些，并未涉及申请人、她拟从事的具体事业，以及该事业如何可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响。见同上，第889-90页。由于申请人的先前学术或工作经验以及一般性的“ 行业报告和文章 ”与申请人拟从事的具体事业如何可能具有国家重要性无关，它们不能证明拟从事的事业具有国家重要性，我们无需进一步讨论它们。

其次，申请人未在上诉中澄清其书面论证意见中指的是哪名男子：上文所引，也未详细说明她拟从事的具体事业与该另一名个人“ 确保美国中小型企业成功，同时创造将深刻影响人类生活的解决方案 ”的能力有何关联。我们注意到，申请人“ 规划、指导或协调学生教学、行政和服务，以及其他研究和教育活动 ”的提议似乎与确保美国中小型企业的成功无关。同样，申请人未在上诉中解释该另一名未指明个人的计划——促进某种未定义的“ 增长与扩张，并以创新推动变革 ”——如何涉及她拟从事的具体事业，记录也未详细说明申请人的事业如何可能涉及某种与国家重要性相称的创新。申请人也未详细说明该未具名男子的模糊“ 商业行动 ”将如何刺激国内就业市场、这些商业行动的具体结果将是什么，以及该另一名个人的“ 商业行动 ”与申请人拟从事的具体事业有何关联。

其次，申请人未解释为何她首次在上诉中主张自己是“商界企业家，在国际贸易领域拥有扎实经验”，也未解释国际贸易与她拟从事的具体事业有何关联，具体而言即担任“教育管理者”，负责“规划、指导或协调学生教学、行政和服务，以及其他研究和教育活动”，正如她在I-140表上具体主张的那样。申请人必须在提交申请时确立所寻求福利的资格。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一套新的事实变得符合资格后获批。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。由于记录未详细说明这些未加解释的国际贸易提法如何与申请人提交时所述拟从事的具体事业相关，它们构成一套新的事实，不能——也没有——确立资格，我们无需进一步讨论它们。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 第49页；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 第176页。

撇开申请人在上诉中令人费解地提及某名未指明的男子承诺“美国中小型企业的成功”，以及申请人同样未经证实且无关的“在国际贸易领域拥有扎实经验”的主张不谈，记录并未证明提交时所述拟从事的事业如何可能具有国家重要性。即使商业计划中关于申请人担任一家向学校提供业务扩展咨询服务公司的董事的讨论，与申请人在I-140表上称其将作为“教育管理者”“规划、指导或协调学生教学”的陈述相关，记录也未证明其中任何一项如何可能具有国家重要性。尽管业务扩展咨询服务可能使申请人的公司为其提供服务的学校受益，但记录并未证明这些咨询服务如何可能具有Dhanasar所设想的那种“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”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。反过来，商业计划表明该公司预计在佛罗里达州雇用上述14名工人，包括申请人，间接在未知地点创造额外的、未指明的就业机会。然而，记录并未证明显然位于申请人当前或先前私人住宅的14名工人以及未知地点的其他未指明间接就业机会，如何展示Dhanasar所设想的那种“雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。见同上。

总之，申请人未证明拟从事的事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。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)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量权上不具备获得该豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。