MAY102023_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：26745077 日期：2023年5月10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）

申请人是一名商业分析师，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)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

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，但申请人未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。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进行重新审查。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。

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，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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）中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，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，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，着眼于该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，我们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 Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。

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资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、从而对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

记录中关于拟从事事业将涉及何种内容存在不一致之处。起初，申请人称其“ 在美国拟从事的事业将是促进美国公司财务和会计计划的制定与执行，包括我本人公司未来的创业活动 ”。申请人在2020年12月7日的一封信中声称，她“ 打算继续支持财务和运营领域，通过对每台机器的数据库分析来优化资源，并在职业上成长 ”，其雇主为_____，该公司是“ 一家全球优质供应商的子公司，供应卡特彼勒和Komatsu替换零件 ”。申请人称她为其雇主“ 担任助理经理/估算经理助理 ”，并“ 负责收集和分析数据，以估算制造箱子和标签所需的时间、金钱、材料和劳动力 ”。

申请人还提交了一份大致日期为2020年的商业计划书，内容为“ 一种基于高质量服务和为家庭及企业客户提供一站式解决方案的餐饮服务和活动策划新概念 ”。该商业计划书称，它将“ 专注于家庭私人聚会，这是该行业最大的[已隐去]，从设备租赁、布置准备和活动策划开始，在[已隐去]地区。 ”更具体地说，该计划称“ 设备租赁将是主要产品，其次是活动策划和管理。 ”该计划还声称，公司将“ 雇用多个岗位并促进当地食品供应链。公司有计划以特许经营方式扩张，并有可能扩展到其他州。 ”商业计划书的人员招聘计划部分表明，公司第一年将雇用三名员工——一名女服务员、一名音响和灯光技术员以及一个“ 一般员工 ”职位；第二年公司将雇用一名“ CEO ”、一名活动策划师和一名额外女服务员；第三至第五年，公司将雇用更多女服务员、音响和灯光技术员以及“ 一般员工 ”职位，共计29名员工。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供的资料与2021年1月提交的支持表格 I-140（外籍工人移民申请）的陈述直接冲突。在RFE回复中，申请人称她“ 曾为

担任助理经理估算经理助理……[从]2020年2月至2020年12月 ”，即在2021年申请提交日期之前，并称[已隐去]最终于2022年7月重新聘用她为财务和行政顾问。然而，申请人随2021年1月表格 I-140 提交的简历称，她曾为[已隐去]担任 “ 助理经理估算经理助理[原文如此] ”，“ 2020年至今 ”。同样，申请人2020年12月的信（于2021年提交以支持申请）表明，她当时受雇于[已隐去]，“ 担任助理经理/估算经理助理 ”。申请人记录中关于其工作经历和当前雇主的前后不一致陈述未获解决，尤其是因为拟从事事业的初始描述明确指定为该特定雇主工作，这令人怀疑其记录中陈述的真实性。参见 Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591（BIA 1988）（对申请人证据任何方面的怀疑都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）。

与此相关，申请人在回应审理主任的RFE时修改了对拟从事事业的描述，表示她 “ 在美国的整体拟从事事业是提供我的专业知识，并运用我通过职业经验获得的会计、商业管理、业务发展、财务管理以及财务行政技能和知识来发展我的业务……提供餐饮和活动策划服务 ”，不再称拟从事事业涉及支持[已隐去]的财务运营。

尽管在回应RFE时将拟从事事业缩小为经营她自己的餐饮和活动策划服务公司，申请人还提交了多家公司的意向书，这些公司似乎与拟从事的餐饮和活动策划事业无关。RFE回复中包含一封来自[已隐去]经理的信，日期为2022年6月，确认他 “ 打算尽快与[她]签约，因为她在IFRS国际财务报告准则、会计准则以及大多数拉丁美洲国家（如哥伦比亚、墨西哥、厄瓜多尔等）使用的财务报告方面有经验。 ”该信还称，“ 我们公司的扩张需要聘请她的服务来实现联盟，并从拉丁美洲为我们公司带来新的投资。 ”同样，RFE回复中包含一封来自[已隐去]经理的信，日期为2022年8月，确认他 “ 打算与[申请人]合作并聘请她的服务作为财务顾问，以制定商业计划来发展我的业务。 ”我们承认记录中包含一封类似的第三封意向书；然而，该信未明确表明签署人的意图。记录未解释为何申请人以 “ 设备租赁为主要产品 ”且 “ 专注于家庭私人聚会 ”的餐饮和活动策划事业会涉及向企业提供财务咨询服务。再次，记录中关于拟从事事业性质的前后不一致信息未获解决，这令人怀疑记录中信息的真实性。参见 Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页。

申请人还修订了她的商业计划；然而，记录中包含的信息削弱了记录中商业计划的合理性。RFE回复中包含佛罗里达州公司事务部的几份文件副本，表明申请人餐饮和活动策划公司的主要地址与I-140表格上报告的申请人私人住宅地址一致。修订后的商业计划表明，

申请人的公司第一年将雇用17名——而非3名——员工，到第五年增长至98名员工。记录，包括原始和修订后的商业计划以及申请人业务对应的银行对账单，除申请人私人住宅外未提供申请人业务的任何其他地址；然而，记录未能说明申请人将如何在其私人住宅雇用98名甚至17名工人。原始和修订后的商业计划还为各职位提供了大幅不同的工资。在原始计划中，音响和灯光技师的工资为37,678美元；然而，在修订后的商业计划中，他们的工资为72,459美元。相比之下，女服务员的工资从原始计划中的64,590美元降至修订计划中的50,164美元。我们进一步注意到，尽管修订后的商业计划明确声明申请人“将担任公司的首席财务官（CFO）”，但公司前五年员工日程表中提供的职位列表排除了公司98名员工中任何CFO职位，或初始商业计划中29名员工中的任何CFO职位。记录中关于申请人公司将雇用工人数量的未解决不一致信息——以及该数量工人在申请人私人住宅工作的不合理性——加上各职位工资的大幅差异，以及关于申请人本人在公司中角色的内部不一致陈述，对商业计划的真实性特别是，以及对记录中信息的一般性，投下了疑问。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。

审理主任得出结论，“[申]请人未能证明其业务将以与国家重要性相称的水平影响国家。”审理主任指出，申请人的商业计划“未能提供关于他们如何做出潜在员工、收入和成本预测的充分信息。”审理主任观察到，“[申]请人未提供证据证明其事业将通过就业水平或外国直接投资为佛罗里达地区或其人口提供实质性经济利益。”审理主任还得出结论，记录“未证明[申请人]的具体事业如何影响或推进更广泛的行业，或其在领域内具有更广泛的影响。”审理主任指出，“[尽管[申请人]可能打算扩展业务，记录未显示具体拟议事业的前瞻性影响具有超出公司客户和员工的影响，达到国家重要性的水平。”审理主任进一步得出结论，除了不满足Dhanasar第一项条件外，记录也不满足第二和第三项条件。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人实质性改变了她对公司的描述，将其称为“一家金融和投资咨询与顾问公司……为美国企业和个人提供金融咨询、财务规划、战略业务规划、金融产品开发、餐饮和活动策划服务。”申请人还在上诉中重复了其修订商业计划中关于公司招聘计划和五年期收入总额预期的信息，并声称她“将在佛罗里达州建立她的公司，这是一个SBA HUBZone区域，将有助于在历史上利用不足的商业区推动小企业增长……改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资。”申请人进一步讨论了其先前的工作经验，并概括性地提及记录中“提交的[行]业[报]告和[文]章”，她声称这些确立了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工作的行业、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 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项条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具有其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区。 ”Id. at 889-90。

我们首先注意到，申请人在上诉中将其公司称为“ 金融和投资咨询与顾问公司 ”，除餐饮和活动策划服务外还提供金融和投资咨询服务，这提出了无法确立资格的新事实集。申请人必须在提交申请时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或在申请人根据新事实集获得资格后批准。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请进行实质性变更以努力使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人初创公司的性质对Dhanasar第一项条件具有实质性，因为它涉及其拟议事业的实质，进而涉及拟议事业是否可能具有国家重要性。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-89。由于初始和修订商业计划——或者此外申请人在记录中的先前陈述——均未将其初创公司称为“ 金融和投资咨询与顾问公司 ”，而她反而将其描述为“ 餐饮服务和活动策划 ”公司，她如此描述其公司提出了无法确立资格的新实质性事实集。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49; Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。由于申请人将其公司称为“ 金融和投资咨询与顾问公司 ”无法确立资格，我们无需进一步讨论申请人关于其公司如此的陈述。

我们接下来注意到，申请人在上诉中提及修订商业计划中关于公司招聘计划和五年期收入总额预期的信息具有极小的证明价值。如上所述，申请人的初始和修订商业计划在公司每年将雇用的工人数量、工人将被雇用的职位、公司将为特定职位支付的工资方面呈现未解决的冲突信息，这进而提供了关于公司运营成本及其财务可行性的不一致信息。申请人在上诉中既未处理也未调和这些不一致；因此，商业计划特别是，以及记录中的证据一般性，具有降低的证明价值。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。此外，申请人未在上诉中处理审理主任的观察，即申请人的商业计划“ 未能提供关于他们如何做出潜在员工、收入和成本预测的充分信息。 ”鉴于这些未解决的不一致和未处理的证据缺陷，申请人在上诉中提及的商业计划未能确立拟议事业具有“ 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 ”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

经济效应，特别是在经济萧条地区。”见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

尽管申请人在上诉中主张她“将在佛罗里达州建立她的公司，该地区属于SBA HUBZone区域，将有助于在历史上未被充分利用的商业区推动小企业增长……改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资”，我们再次指出，商业计划提供了不合情理的信息。具体而言，修订后的商业计划表明，申请人将在第一年雇用17名工人，此后每年增加雇员；然而，如上所述，申请人餐饮和活动策划公司的主要地址与I-140表格上申报的申请人私人住所地址一致。记录并未说明申请人如何在其私人住所雇用17名工人，也不支持她在上诉中关于在其住所雇用至少17名工人将改善这些个人工作条件的主张。此外，尽管申请人提到她的公司推动小企业增长，但如上所述，申请人在上诉中关于其餐饮和活动策划服务公司还将提供金融和投资咨询服务的主张不能确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

其次，申请人在上诉中结合Dhanasar第一要件提及她先前的工作经验，属于援引不当。尽管个人的先前工作经验对Dhanasar第二要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但它对Dhanasar第一要件——特定拟议事业是否同时具有实质价值和国家级重要性——不具有实质意义。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-90。反过来，申请人在上诉中结合Dhanasar第一要件提及概括性的行业报告和文章，也属于援引不当。记录中不包含——申请人在上诉中也没有指明——任何特定的行业报告或文章，该报告或文章指明申请人和她拟议的事业，并讨论她的事业如何可能具有国家级重要性。参见同上 at 889-90。

综合考虑全部记录，拟议事业似乎有利于申请人、她的公司及其客户。然而，记录并未提供一致、具有证明力的信息，以支持以下结论：拟议事业将具有“在某一特定领域内乃至全球性的影响，例如某些改进的生产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重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。参见同上 at 889-90。

总之，申请人未能确立拟议事业具有国家级重要性，这是Dhanasar第一要件所要求的；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二或第三要件保留意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格，或在其他方面不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。