NOV222023_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：28838610 日期：2023年11月22日

对内布拉斯加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，并寻求豁免此EB-2类别所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请（并因此对劳工证）的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能确立申请人作为酌情事项有资格获得国家利益豁免。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，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 签证类别的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其有资格获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2签证类别中高级学位专业人士的资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业的实质性价值和国家重要性，也未能证明其根据Dhanasar分析框架的第一和第二项要件处于有利地位以推进该事业。尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已对每一份文件进行了考虑和审查。

本办公室认定，申请人就其所拟议事业的实质性质提交的证据不足且不一致。在初始申请中，申请人在其宣誓书中声称，他寻求“作为独立企业主就业”。他表示，他的“职业目标是运营战略开发流程，使高性能汽车制造商能够向低碳或零碳未来转型”，并指出：

[M]许多我们如今视为理所当然的汽车技术，例如提高燃油经济性的轻质复合材料，是由法拉利和兰博基尼等高性能制造商发明和推广的。拥有高端产品线的公司很可能在未来数年乃至数十年内继续在交通运输行业的转型中发挥超乎寻常的作用。

我处于有利地位，能够领导战略开发项目，帮助高性能汽车制造商创新并将减少碳排放的新产品推向市场……我在数学和统计学方面的技术背景赋予我与研究科学家和工程师对接的独特能力。我能够以清晰的方式向高级管理人员传达研发成果，使领导者能够做出有依据的决策……

申请人提供了一份其研究生学习工作的副本，该工作分析了与评估“将顶尖研究机构的选定分支机构本地化，以利用其在‘高性能与情感’技术方面的能力，并将[这些技术]从研究转移到应用的机会”相关的问题。但他未提供关于他将如何通过其拟议事业开展相关工作的具体细节。例如，他未详细说明其拟议事业将如何具体帮助高性能汽车制造商进行其“使[他们]能够向低碳或零碳未来转型的战略开发流程”，也未充分解释其事业将如何在国家重要层面上影响交通运输行业“绿色技术”的开发和采用。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供更多信息和证据以确立拟议事业的国家重要性。作为回应，申请人提交了其新设立企业（K-）的商业计划书，他将担任该企业的首席执行官兼营销主管。K-在其中被描述为“ 一家面向美国汽车行业提供高水平营销咨询服务的提供商，目标是提升其营销和销售能力 ”。K-将“ 帮助美国汽车企业向低碳或零碳未来转型 ”，方式是建议“ 其客户向电动汽车转型，并在其转型过程中为其提供支持 ”。

作为其通过K-开展咨询工作的证据，申请人提交了其客户的来信，讨论其服务。一位客户（B-），一家制造“ 用于旅行的独特厢式车 ”的公司，讨论了申请人通过新销售渠道营销其产品的策略，以及他将其定制厢式车价格提高“ 最高2.5倍 ”的想法。另一位客户（M-）分享说，申请人建议其公司为其建筑业务购买混合动力车辆以节省燃料，并且申请人还帮助他为新的清洁服务业务制定营销策略。（S-）的所有者表示，申请人帮助他优化了公司的物流运输路线，从而通过降低燃料成本为公司节省了开支。申请人还帮助S-为其销售人员制定了一项激励计划，以提高S-的每客户平均收入。

尽管这些客户似乎认可申请人关于其降低燃料成本和增加销售收入方式的构想，但他为他们提供的咨询服务与其最初陈述的协助“ 高性能汽车制造商向低碳或零碳未来转型 ”的职业目标无关。申请人对其拟议事业的初始描述并未包括提供记录中所记录的K-向其客户提供的那类服务的计划。申请人必须以独立、客观的证据指明真相所在，以解决记录中的这一不一致和模糊之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

在补件通知回复中，申请人强调他寻求在营销领域就业，并通过K-向客户提供服务，以说明他们可以利用现有技术（例如购买混合动力汽车而非使用仅依赖汽油发动机的汽车）来节省燃料成本的方式，而不是作为一个将“ 领导战略开发项目，帮助高性能汽车制造商创新并将减少碳排放的新产品推向市场 ”的个人。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 582。

因此，本办公室认定补件通知回复就拟议事业呈现了一套新的事实，而该拟议事业对国家利益豁免的资格具有实质性影响。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人必须

在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在提交日期之后对其商业事业的变更不能追溯确立资格。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使一项表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交日期时具备必要的资格。

在判断国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 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，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张，通过 K-，他“ 旨在提高美国汽车行业内运营商的销售和营销效率 ”，并指出 K- 的“ 独特方法包括量身定制其服务以满足每位客户的具体需求，并开发一种实用且有效的方法，帮助他们在最短时间内以降低的成本实现其目标。 ”尽管申请人表示美国汽车行业将从其业务的创建和扩展中受益，但他并未证明 K- 的预期业务运营对国家具有国家重要性。

例如，他并未通过其计划充分解释其事业如何具有国家重要性，而非主要作为通过其业务或其客户使自身受益的手段。商业计划声称，K- 第一年将产生超过300,000美元的收入，此后每年稳步攀升，到第五年达到超过800,000美元的收入，并因此在该时间段内创造至少10个直接就业岗位，包括申请人本人的一个岗位。该计划未充分详述这些财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。在此，申请人未证明其业务将在与国家重要性相称的层面上影响国家。

在其上诉书面论证意见中，申请人还主张，“ 他将帮助使电动汽车制造商更具竞争力，通过鼓励汽车行业运营商转向生产电动汽车以实现低碳排放率，从而协助美国向电动汽车过渡。 ”他争辩说，通过其活动，这些制造商“ 将提高其竞争能力，因为汽车行业将不可避免地需要转向可持续能源

来源。”但他并未具体解释其工作将如何提高他们的竞争优势，或显著加快国家从化石燃料向可持续能源的过渡。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图通过其位于加利福尼亚州的公司提供营销服务，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请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出其公司及其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或相关行业。

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，或否则为我国提供重大积极经济利益。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平将在加利福尼亚州或美国提供重大经济利益。尽管申请人主张 K- 将在五年内雇用10名美国员工（包括其本人），但他未提供足够证据证明公司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。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人的项目对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

在判断个人是否有资格获得国家利益豁免时，我们必须依据具体拟议事业来判断（1）其是否同时具有重大价值和国家重要性，以及（2）根据 Dhanasar 分析，该外国人是否处于良好地位以推进该事业。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。由于申请人未就其拟议事业提供充分、一致的信息，我们无法认定其满足第一项或第二项要件，或认定其已确立国家利益豁免的资格。因此，对其根据 Dhanasar 所述第三项要件的资格进行进一步分析将无实际意义。当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析额外理由。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）；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问题）。

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定其未证明其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。