OCT162023_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：28449360 日期：2023年10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。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任未处理申请人是否有资格作为持有高级学位的专业人士、或作为替代，作为具有特殊能力的人士获得第二优先类别分类。然而，审理主任认定，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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa'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，或在科学、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，因此需要单独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定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请的框架。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，如果申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业具有实质价值和国家级重要性；(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。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重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级重要性时，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. at 888-91。

II. 分析

如上所述，审理主任未处理申请人是否有资格作为持有高级学位的专业人士、或作为替代，作为具有特殊能力的人士获得第二优先类别分类。参见该法第203(b)(2)条。由于我们仍认定记录未能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，我们对申请人是否满足第二优先类别资格标准保留意见。参见同上；另参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）；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）。

最初，申请人在一份题为“ 确定性声明 ”的文件中将该事业描述为一项计划，“ 继续运用我的专业知识和技能，作为一名[电]气[工]程[师]创业者工作，并通过在美国发展和扩展我已注册并备案的公司来为美国经济做出贡献……，一家提供咨询和安装服务的服务提供商。 ”申请人详细说明，其公司的服务范围将包括“ [电]气[工]程咨询以降低整体电力成本、[住]宅[太]阳[能]系统的实施、[商]业和[工]业[太]阳[能]系统的实施 ”以及“ [电]力系统维护 ”。申请人表示，其公司“ 总部将设在新泽西州，以服务HUBZone区域，该区域是美国小企业管理局针对在历史上未充分利用的商业区运营和雇用人员的小型公司项目的一部分。 ”申请人补充说，“ 到公司第五年，我还打算总共雇用22名美国员工——从而在同样的5年期间内产生总额为5,379,766美元的工资支付。 ”

在提交表格I-140（外籍工人移民申请）时，申请人还提交了一份日期为2021年10月的商业计划书，其中详细说明公司总部位于新泽西州[已隐去]，并且“ [额]外分支机构将在未来五年内开设于[已隐去]的社区、[已隐去]以及佛罗里达州[已隐去]。 ”与申请人同时声称其公司将在运营的前五年内雇用“ 总共22名美国员工 ”形成对比的是，商业计划书多次声明公司将创造“ 28个[直]接和117个[间]接[就]业岗位，并在前五(5)年支付5,379,766美元工资。 ”具体而言，商业计划书表明申请人将担任公司“ CEO ”，监督六名“ 实习生 ”；分别为五名“ 工程师 ”；四名“ 安装工 ”；三名“ 财务行政 ”和“ 销售代表 ”

；分别为两名“清洁工”；以及各一名“营销经理”、“IT管理员”、“律师”和“行政助理”员工。商业计划书进一步表明，包括实习生在内的20名员工将全职工作，但总共八名财务行政人员、营销经理、IT管理员、律师和清洁工将是承包商。我们注意到，尽管商业计划书描述了其他职位名称的职责，但未详细说明实习生将接受什么培训以及他们将接受多长时间培训以完成特定任务，直至他们完全受训而不再是实习生。由于公司22名或28名员工中有六名——约占员工总数的四分之一——被指定为在未指明期限内执行未指明任务的这些员工，商业计划书模糊了公司相当一部分员工实际将从事的工作。

记录未能调和申请人的公司将在运营的前五年内雇用22名还是28名员工，以及为何申请人在提交表格I-140时同时提供了关于潜在员工人数的前后不一致的陈述。我们进一步注意到，申请人声称其公司前五年运营的总工资支出将完全相同，无论公司雇用22名还是28名员工，这似乎不合情理。此外，尽管商业计划书提供了前五年中每一年的总工资支出估算，但商业计划书和记录其余部分均未详细说明申请人将向任何特定职位名称支付的具体工资，降低了记录中信息的质量。这些未解决的不一致使人们对申请人的商业计划书总体上、以及更具体地对其计划雇用的员工人数和打算支付的工资产生怀疑。对申请人证明的任何方面产生怀疑，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。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)；另参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人在提交时及整个审理期间确立移民福利的资格）。由于申请人在提交时所作的陈述和提交的商业计划书使人们对计划总体上、以及更具体地对预期员工人数及其工资产生怀疑，商业计划书以及为支持表格I-140而提供的其余证据的可靠性和充分性被削弱。参见同上。

在回应审理主任的拒绝意向通知时，申请人重新提交了上文讨论的已在记录中的信息，并声称该信息以及关于商业和工程一般性信息的出版物副本证明拟从事的事业具有国家级重要性。

审理主任认可了申请人的提交材料，并认定申请人“已证明其拟议事业具有实质价值，且其处于良好地位[原文如此]以开展该事业。”然而，审理主任指出，“没有证据证明[申请人]将可能在全国层面对催生[原文如此]行业产生影响。”审理主任还指出，申请人未“证明其拟议事业在某一特定领域或行业具有全国甚至全球影响”，也未证明“其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济效应”，并援引Dhanasar，26 I&N Dec.第890页。因此，审理主任认定申请人未证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一要件所要求的。审理主任进一步认定，案卷未满足Dhanasar第三要件。参见同上，第888-91页。

在上诉中，申请人概述了其既往学历和职业经历，并重申其“将通过在新泽西州发展一家咨询和安装服务公司来分享其独特专长和技能。其公司将专营电气工程、太阳能系统和电力系统维护服务。”他还重申其公司将：

通过以下方式积极影响美国经济并增强国家信息安全：

- 前五（5）年收入13,517,000美元，从而缴纳联邦税612,590美元。
- 创造28个直接就业岗位和117个间接就业岗位，并在前（5）年支付工资5,379,766美元[原文如此]。
- 帮助该国联邦政府实现到2035年100%清洁能源的目标。

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“[非公民]拟议开展的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。Dhanasar提供了可能具有第一要件所要求的国家重要性的事业示例，即“在某一特定领域具有全国甚至全球影响，例如某些改进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，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。同上，第889-90页。

我们首先指出，申请人在上诉中提及其既往学历和职业经历，与前瞻性的拟议事业是否可能具有国家重要性无关。尽管个人的学历和职业经历对Dhanasar第二要件——个人是否处于良好地位以推进拟议事业——具有实质意义，但它们对“[非公民]拟议开展的具体事业”是否可能具有“在某一特定领域的全国甚至全球影响”或更广泛影响（例如“雇用美国工人的重大潜力，或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”）不具有实质意义，而后者是Dhanasar第一要件所设想的。同上，第888-91页。

我们接下来再次指出，如上所述，申请人在提交申请时的“确定性声明”和商业计划中提交的案卷中未解决的不一致信息，使人们对案卷中信息整体的可靠性和充分性产生怀疑，更具体地使人们对“确定性声明”和商业计划的可靠性和充分性产生怀疑，甚至更具体地使人们对申请人打算雇用的工人数量和打算支付给他们的工资产生怀疑。参见Matter of Ho，19 I&N Dec.第591页；另参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人打算雇用的工人数量和打算支付给他们的工资，对拟议事业是否可能具有国家重要性均具有实质意义，因为它们影响该事业是否可能具有更广泛影响，例如“雇用美国工人的重大潜力，或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。

即使案卷中的信息可被视为可靠和充分，它也未证明为全职和合同工人创造22个甚至28个直接就业岗位以及117个间接就业岗位如何可能具有Dhanasar第一要件所设想的国家重要性。参见同上。首先，案卷未证明雇用六名实习生；五名工程师；四名安装工；三名财务管理员和销售代表（分别为三名）；两名清洁工；以及一名营销经理、IT管理员、律师和行政助理（分别为一名），如何反映在新泽西州[已隐去]或任何其他地点雇用美国工人的重大潜力。同样，尽管商业计划声称拟议事业将创造“177个[间]接就业岗位”，但它未详细说明将创造的就业岗位类型、这些间接就业岗位的执行地点、支付给这些工人的工资，以及与该拟议事业是否可能具有“雇用美国工人的重大潜力，或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”相关的其他信息。参见同上，第889-90页。

其次，申请人关于拟议事业将“[帮助]该国联邦政府实现到2035年100%清洁能源的目标”的主张，支持了审理主任关于该事业具有实质价值的认定，如上所述。然而，无论是在审理主任作出决定时还是在上诉中，案卷均不支持该事业的清洁能源贡献将达到Dhanasar所设想的国家重要性的认定。尽管申请人主张其事业将安装住宅、商业和工业太阳能系统，但案卷未证明“[非公民]拟议开展的具体事业”如何可能具有“在某一特定领域的全国甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响”。参见同上。我们指出，案卷未证明公司预期客户数量如何可被解释为具有全国影响，案卷也未证明安装方式如何可被解释为Dhanasar所设想的该领域内具有全国或全球重要性的工艺改进。相反，如审理主任所指出的，拟议事业似乎有利于申请人、其公司及其客户，而非具有Dhanasar所设想的那种更广泛影响。

总之，申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们保留关于案卷是否满足Dhanasar第二或第三要件以及拟议事业是否具有Dhanasar第一要件所要求的实质价值的意见。参见Bagamasbad，429 U.S.第25页；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec.第526页注7。如上所述，我们还保留关于案卷是否证明申请人符合第二优先类别资格的意见。参见同上。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免资格，或否则在自由裁量权上不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。