SEP082022_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：22220730 日期：2022年9月8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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。参见《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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定 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。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，2 在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定，根据Dhanasar第一项要件，申请人的事业具有实质性价值，且根据Dhanasar第二项要件，其处于有利地位以推进其事业，但结论认为申请人未能证明其特定拟议事业的国家级重要性，也未能证明总体权衡豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家级重要性，从而无法根据Dhanasar分析框架第一项要件确立其资格。申请人最初提供了关于其拟议事业的陈述，表明：

我在美国的职业计划是继续与需要我的专业知识、多年经验和重要专长的美国公司合作。我打算继续设计营销策略，与同行保持积极的工作关系以促进公司增长，并通过广泛研究识别可行机会。我可以通过利用来自各种来源的大量消费者数据并相应定位信息，来改善公司的营销工作。

除了帮助美国的商业行业外，[申请人]还可以帮助美国企业在国外开发跨境项目，特别是在拉丁美洲。他可以通过促进美国公司的业务运营以及有意在巴西和拉丁美洲市场进行投资和建立生产性关系的美国投资者，提供显著利益。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供更多信息和证据以证明拟议事业的国家级重要性。作为回应，申请人提交了一份修订陈述，表明其将转而将事业重点放在其现有企业[S-]的运营上，如下：

[我]在美国的总体拟议事业是提供我作为企业家及营销和业务开发者的专长，以继续运营和扩展已在美国注册成立的公司。S-

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

将提供服务亭（图腾）、研究和市场情报方面的专业劳动力，以及针对美国市场的服务解决方案。我们公司的主要重点是数字市场研究，通过利用多渠道技术与潜在客户进行研究，确定新服务或产品的可行性。

在回应审理主任的RFE时，申请人提供了S-的商业计划，概述了公司的关键营销举措，包括在美国向美国公司（如餐厅和门诊医疗诊所）营销其外国公司的“ Covid-19访问控制解决方案 ”，该方案被描述为“ 一种使用生物识别技术检查患者状态[体温检测]、访问控制和手部卫生的服务亭终端 ”。申请人还提供了关于COVID-19对美国经济总体影响以及具体对美国企业营销工作影响的分析。

审理主任认定，申请人针对补证通知（RFE）的回复中这一部分就拟议事业提出了新的一组事实，而这些事实对国家级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。具体而言，审理主任认定，由于申请人于2019年、即COVID-19大流行之前提交了申请，申请人关于其事业中与COVID-19相关方面的叙述涵盖了在申请提交之日尚不存在的问题，并指出申请人必须在提交申请之时而非其后某一日期满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在上诉中，申请人主张：

[申请人]寻求在美国提供的服务以[申请人]的外国公司集团的资源和运营为基础，[这些公司]在提交申请时即已存在。[申请人]寻求将其集团公司已在巴西开发的服务和产品引入美国，同时在美国扩展运营，为美国市场开发新的商业解决方案。[申请人]使用COVID-19作为例证，说明为在疫情期间服务企业需求而开发的新技术。其关于有资格获得国家级利益豁免的论证并非如USCIS在驳回决定中所声称的那样以疫情为基础。

在仔细审议记录在案的证据后，我们同意申请人的意见，即他并未仅基于COVID-19的影响而具体改变其事业。然而，尽管申请人最初提供了S-于2016年在美国注册成立的证据，以及其外国公司的存在作为其符合EB-2分类目的的合格工作经验的证据，但其对拟议事业的最初描述并未包括在美国运营和扩展S-业务运营的计划。相反，申请人最初表示，他将作为营销经理与美国公司合作，为其“ 设计营销策略 ”，并“ 与同行保持积极的工作关系以促进 ”其增长。他还表示，他将向希望在美国和巴西及其他拉丁美洲市场开发跨境项目的美国公司和投资者提供咨询服务，重点在于“ 帮助美国公司在巴西和拉丁美洲抓住新的商业和投资机会 ”。

因此，我们同意审理主任的意见，即申请人在提交日期之后提出的通过其美国公司营销其外国公司COVID-19相关自助终端设备的修订计划，不能

追溯性地确立资格。值得注意的是，S-的商业计划预测，这些产品的销售和租赁将在未来几年占S-收入的很大一部分。例如，商业计划估计，在计划“第一阶段”为期一年的期间内，COVID-19相关自助终端的销售和租赁将占其收入超过$1,077,000（56%），在计划“第二阶段”为期三年的期间内将占其收入超过$4,457,000（29%）。基于所提供的证据，我们认定申请人在提交申请之后不可允许地改变了其拟议事业的实质性质。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使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之日具备必要的资格。

看来申请人试图回应审理主任关于何种组织将利用其营销技能以及其服务如何达到国家级重要性水平的关切，但在此过程中，他显著改变了其拟议事业。在此，申请人未充分解释他将如何在从事营销管理服务（即其最初陈述的事业）与在补证通知回复中新提出并在上诉中重申的拟议活动（例如对其自身美国业务扩展提供创业监督）之间分配时间。同样，申请人最初提出的陈述表明，他将其事业的很大一部分用于“促进有意在巴西和拉丁美洲市场进行投资和建立生产性关系的美国公司和美国投资者的商业运营”。尽管申请人在补证通知回复和上诉中提供了叙述，暗示其有意从事这些活动，但申请人未充分解释他打算如何在S-的业务运营范围内或以其他某种方式提供这些咨询服务。

因此，我们认定其事业的重点及其从事领域均已发生实质性改变。如果对最初的批准请求作出重大的实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项缺乏记录在案事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。基于上述理由，该申请不得获批。

此外，即使申请人在提交申请时提出了扩展其美国业务的计划，我们仍同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明该事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家级重要性。在驳回申请时，审理主任认定，申请人未能证明其特定拟议事业的国家级重要性，因为申请人的证据未显示其通过S-运营的拟议工作将产生达到国家级重要性水平的更广泛影响。

商业计划提供了“在[S-]注册成立后”运营第一至第五年的招聘计划，预测第一年将雇用38名员工，到第五年就业人数将增至486名员工，在S-运营的前五年“产生总计$6,901,015的工资支付”。如前所述，申请人于2016年注册成立S-，但他未提供佐证证据，如纳税申报表和工资记录，以证实S-目前雇用的人数。尽管申请人在上诉中强调他打算将S-业务运营的扩展作为其拟议事业的重点，但证据

记录在案的证据未能充分阐明S-历史业务运营的性质，以致我们无法确定其扩展将如何预期性地影响美国。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映了其打算经营一家将为其客户提供有价值的COVID相关健康筛查设备和营销服务的企业，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家级重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。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自身业务及其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国企业或美国经济。

由于记录在案的文档未能确立其拟议事业如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家级重要性，申请人未能证明其有资格获得国家级利益豁免。因此，根据Dhanasar所述第三项要件对其资格作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，无需分析其他理由。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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未能确立有资格或基于自由裁量权本应获得国家级利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。