SEP102024_02B5203 · 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：33607828 日期：2024年9月10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）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得第二优先就业类（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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

为符合基础 EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。关于这三项要件的详细阐述，参见同上，第888-91页。

二、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。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而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工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，“ 在美国领土上扩张[他共同拥有的巴西炸鸡餐厅特许经营权]，在那里它将采用一个新名称以代表美国人。 ”申请人提交了一份未注明日期的商业计划，该计划笼统声称该特许经营“ 打算在产品选择、制备、切割、调味、上菜方法和技术方面实现差异化 ”，在其菜单上提供“ 意大利和巴西菜肴 ”。该商业计划还表明，第一家特许经营店将位于“ 犹他州……在最多3年内将特许经营扩展至其他城市和州 ”。该商业计划称每家餐厅将“ 直接平均雇用14至18名员工 ”，但未澄清这些个人将从事何种工作、申请人将为从事该工作的这些个人支付何种工资、第一家餐厅将在犹他州的具体位置、申请人打算开设的特许经营店总数、未指明数量的额外餐厅将位于哪些其他城市和州，以及关于拟议事业范围及申请人计划如何实现其商业目标的其他细节。本办公室特别注意到，该商业计划题为“ 收入/工资 ”的两页部分省略了预期收入，并且它概述了首席执行官和总经理兼运营经理的平均工资，却未涉及申请人将向商业计划所称该餐厅特许经营每家门店“ 平均14至18名员工 ”支付的工资。

相反，该商业计划讨论了申请人当时从事的两份兼职工作。首先，该商业计划笼统表明，申请人“ 自2022年9月起兼职担任经理 ”，在一家美国餐厅特许经营企业工作，“ 该企业目前在美国26个州拥有800家特许经营门店 ”，但未澄清他在哪个门店和哪个州工作。其次，该商业计划声称，自2022年5月起，申请人一直笼统地“ 负责客户获取、营销活动、财务领域和服务技术监督 ”，为一家“ 专门从事铺路石和混凝土密封、洞石及高压清洗服务 ”的公司工作。与申请人的兼职餐厅管理工作类似，该商业计划未澄清

其兼职高压清洗服务公司位于何处。该商业计划声称，“ 在5个月的运营中，该公司已产生106,000.00美元的收入，显示出其是一家极其盈利的企业。 ”然而，该商业计划未确立该高压清洗服务公司雇用的工人数量、该公司向这些工人支付的工资、该公司的开支，以及可支持其“ 极其盈利 ”这一陈述的其他客观细节。此外，该商业计划未确立申请人兼职管理一家高压清洗服务公司的工作与经营巴西炸鸡餐厅特许经营这一拟议事业可能有何关联。相关地，该商业计划未解释申请人是否打算在经营自己的巴西炸鸡餐厅特许经营之外，继续兼职担任该800家门店特许经营连锁企业和该高压清洗服务公司的经理。

该商业计划还包含对于经营商业的计划而言不寻常的信息，例如关于申请人学历和工作经历的信息，以及关于商业和贸易的未经支持且笼统的断言。本办公室注意到，尽管申请人在提交时表示，“ 我可以担任面向从小学到大学水平学生的创业教育项目的协调员 ”，但其最初并未主张其拟议事业将涉及从事该工作。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示其“ 旨在提供广泛的咨询、顾问和培训服务，从而促进美国中小型企业的增长。这反过来预计将提升该国的国内生产总值和税收收入，支持STEM教育，创造就业机会，并提高整体收入。 ”申请人还针对该证据请求提交了一份注明日期为2024年1月的更新商业计划。在相关部分，该更新商业计划声称，申请人“ 致力于通过向全国各地的个人和小企业提供高度专业化的商业咨询和培训服务来增强美国经济。 ”该更新商业计划未提供关于申请人在提交表格 I-140（外籍工人移民申请）时确立的拟议事业（在犹他州经营巴西炸鸡餐厅特许经营）的额外信息。本办公室注意到，该更新商业计划还就原计划中讨论的申请人兼职工作提供了不一致的信息。更新计划表明，申请人“ 自2023年9月 ”开始为该美国餐厅特许经营企业兼职工作，而非第一份商业计划所表明的“ 自2022年9月 ”，并且其管理该高压清洗服务公司的时间为“ 2022年4月至2023年9月 ”，而非第一份商业计划所表明的自2022年5月开始。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利资格。参见 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。参见 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要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人在回应审理主任补件通知（RFE）时称，拟议事业将涉及经营一家咨询与培训服务公司，显然而非在犹他州经营一家巴西炸鸡连锁餐厅，这提出了在提交申请时尚不存在的一系列新事实

I-140表格。拟议事业究竟涉及在犹他州经营一家巴西炸鸡连锁餐厅还是一家咨询与培训服务公司，对于拟议事业是否可能具有国家重要性具有实质意义，因为这涉及拟议事业的性质和范围。由于申请人在回应补件通知时关于经营咨询与培训服务公司的陈述提出了在提交I-140表格时尚不存在的一系列新事实，这些陈述不能——也没有——确立资格，我们无需进一步处理。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 176。

审理主任认定，记录证明拟议事业具有重大价值，这是Dhanasar第一项要件部分要求的。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 889-90。然而，审理主任认定，记录未证明拟议事业如何可能具有国家重要性，这也是Dhanasar第一项要件所要求的。见同上。具体而言，审理主任指出，记录未证明“［申请人计划］建立的预期业务的范围”。更具体地说，审理主任指出，申请人提交的商业计划“讨论了各种一般性商业事实，并强调美国对像他这样的人及其职业有很高需求”，但记录未证明拟议事业如何“可能影响更广泛领域或以其他方式产生达到国家重要性水平的影响”。审理主任进一步认定，记录不满足Dhanasar第二项或第三项要件。见同上，第888-91页。

在上诉中，申请人笼统地重申，他的“拟议倡议具有至高无上的国家重要性”，因为它将“促进本国中小企业的发展，扩大国家的国内生产总值和税收收入，加强STEM教育，创造就业前景，并提升整体收入水平”。申请人还在上诉中提及他回应审理主任补件通知时提交的信息，基于上述理由，这些信息不能也没有确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 176。申请人未在上诉中说明其在提交I-140表格时确立的拟议事业——在犹他州经营一家巴西炸鸡连锁餐厅——如何可能具有国家重要性。

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”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 889。Dhanasar提供了可能具有第一项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重大潜力或……其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区”的事业。同上，第889-90页。

记录未证明在提交I-140表格时确立的拟议事业——在犹他州某个未说明地点经营一家巴西炸鸡连锁餐厅——的潜在前瞻性影响如何可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响。见同上。尽管申请人最初的、未注明日期的商业计划声称其巴西炸鸡连锁餐厅“打算在产品的

选择、制备、切割、调味、上菜方法和技术方面实现差异化”，在菜单上提供“意大利和巴西菜肴”，但记录未证明这些笼统的差异化如何在烹饪领域——或任何其他领域——可能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。见同上。我们行政认知到，餐厅通常通过产品选择、制备、切割、调味、上菜方法和技术以某种方式实现差异化，否则整个行业的餐食往往看起来和尝起来毫无区别。反过来，如上所述，尽管商业计划表明申请人的巴西炸鸡连锁餐厅将在犹他州某个未指明地点“直接雇用平均14至18名员工”，但它未澄清这些人将从事的工作、申请人将为从事该工作而支付给这些人的工资、第一家餐厅将在犹他州的具体位置、申请人打算开设多少家连锁店、未指明数量的额外餐厅将位于哪些其他城市和州，以及关于拟议事业的其他细节。因此，记录未证明拟议事业如何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，特别是在经济萧条地区。见同上。

总之，申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。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裁决不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本无资格的情况下，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作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格，或以其他方式理应获得该豁免。

命令：上诉被驳回。