AUG102022_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：21798932 日期：2022年8月10日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名总经理兼运营经理，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（即劳工证要求）的国家利益豁免。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，但申请人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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有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。经重新审查（de novo review），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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位或其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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。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）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦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。在确定拟议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

第二项要件将焦点从拟议事业转向非公民本人。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：个人的教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；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，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于非公民资格的性质或拟议事业，非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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起来，

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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。有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、并因此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，申请人将拟议事业描述为一项计划，“ 继续担任[总]经理兼[运]营经理，就如何妥善规划、指导和协调公共或私营部门组织的运营向美国公司提供建议。 ”申请人进一步表示，该事业将包括以下内容：

- 提供战略业务运营、财务、营销、企业对企业、人力资源、采购和战略管理；
- 规划并编制财务会计预测、分析、报表和报告；
- 创建并监督营销、广告和推广项目；
- 与供应商和客户谈判合同；
- 指导和协调涉及定价、销售、营销、采购以及产品和服务的业务或部门的活动；
- 监控销售和成本以及金融资产的使用，以确保公司在预算限制内高效且有效地提供所需商品或服务；
- 通过有效管理日常运营确保财务成功和公司增长；以及
- 产生美国税收并创造美国就业机会。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人将其拟议事业修改如下：

我在美国的拟议事业将为货运提供一站式解决方案，配备高素质人员，致力于以有竞争力的价格维持及时可靠的服务。此外，我将通过我的公司J_____推广我的拟议事业，这是一家总部位于美国的国际物流行业初创公司，愿景是便利在美国购买的商品运往全球任何地方。

申请人进一步表示，其事业将包括以下内容：

2 见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页， 关于这三项要件的详细阐述。

• 开展准确的运输单据研究，以改进做法和客户满意度；
• 打入经营货运运输和物流公司的市场；
• 培养员工能力，为确保参与一家快速成长的公司奠定坚实基础；
• 以每年不低于10%的速度增加销售额和收入；
• 紧跟货运运输研究的最新进展，以改进做法和客户满意度；
• 通过质量管理、快速交付服务和创新技术提供优质的[货]运[管]理[服]务，并能够将我们客户的目标视为我们自己的目标[sic]；
• 以有竞争力的价格提供优质的货物装卸和管理服务，包括卡车雇佣、运输、货运单据、清关、仓储、储存和拖运服务；
• 通过培训新的物流专业人员创造就业机会，并扩大[货]运[管]理[服]务的运营；以及
• 产生美国税收。

申请人还针对补证通知提交了一份关于 的商业计划书。该商业计划书未注明日期，且尽管其中包含“ 公司历史 ”部分，却遗漏了公司成立的日期。然而，申请人在回应补证通知时主张，她与他人共同创办了 ，并自2019年4月起担任其副总裁兼首席执行官。佛罗里达州州务卿提供的公开信息确认， 自2019年2月起已在佛罗里达州注册开展业务，早于2019年4月的申请提交日期。参见 Division of Records, Florida Department of State, Search Records: Corporations. Limited Liability Companies. Limited Partnerships. and Trademarks, https://dos.myflorida.com/sunbiz/search/（最后访问于2022年8月10日）。该商业计划书还就其雇用或打算雇用的工人提供了有限的信息。商业计划书“ 人员计划 ”部分的全部内容为： 其界定其全部劳动力以保障其商业计划的成功。业务的各个方面均已得到充分分析，以确定运营一个能够完成所有拟实施战略和计划的全面运作机构所需的每一个职位。 ”该商业计划书所承认的唯一雇员是申请人（担任公司副总裁兼首席执行官）、公司总裁和公司数据分析师。为公司提供的唯一工作地点与申请人的私人住宅地址相符，而记录并未证明该地址位于经济萧条地区。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并评论道：“ [申]请人未能证明其拟议工作对其当前雇主（或任何潜在雇主或自营公司）、其商业伙伴、联盟、客户，或其工作场所之外具有足以证明其事业具有国家重要性的影响。 ”审理主任进一步认定，“ 申请人未能证明其在美国的就业活动将对其领域产生更广泛的影响。 ”

在上诉中，申请人引用了泛泛的“ [行]业[报]告和[文]章，这些报告和文章讨论了创业专业人士在各类企业中以及在全美国人家庭和心中所发挥的重要作用。 ”申请人还主张，其事业中的货运公司具有国家重要性，因为“ 在COVID-19大流行期间，当供应链问题几乎渗透到每个行业，导致资源短缺和通货膨胀时，[它]对于重新稳定国内和国际商贸至关重要。 ”

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

我们首先注意到，申请提交日期为2019年4月，早于COVID-19大流行。申请人必须在提交申请时确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请不得在申请人依据新的事实组合变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg. Comm'r 1971)。由于COVID-19大流行始于申请提交日期之后，申请人与COVID-19大流行相关的活动构成可能无法确立资格的新事实组合。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45。因此，我们无需进一步处理该主张。

其次，申请人在上诉中引用泛泛的行业报告和文章属于引用不当。申请人未指明哪份具体报告或文章涉及“ 外国人拟从事的具体事业 ”以及其如何可能具有国家重要性。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些泛泛的行业报告和文章均未提及申请人、她共同创办的公司或她拟从事的具体事业；因此，它们未能证明拟议事业如何达到国家重要性的水平。参见 id.

正如审理主任所观察到的，申请人的拟议事业——即担任她共同创办的货运公司的副总裁兼首席执行官——有利于她共同创办的公司、其客户及其顾客。然而，记录未能证明申请人和其公司的运营将如何“ 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 ”。Id. at 889-90。尽管申请人主张其货运公司“ 在国际物流行业运营 ”，但记录未能以具体数据证明，在所有货运运营中，其运营如何达到具有国家或全球影响的水平。参见 id。此外，记录未能证明申请人和其公司的运营将如何具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id。记录中的商业计划书未就申请人公司计划雇用的工人数量或类型提供任何具体信息加以详述，除其本人、公司总裁和数据分析师外。即使记录证明拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力——而记录并未如此证明——如上所述，记录未能证明

公司唯一确定的工作地点（与申请人的家庭住宅地址相符）位于经济萧条地区，而这一因素可能有助于说明拟议事业是否具有国家重要性。参见 id。

总之，申请人未能证明拟议事业具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足第二项或第三项Dhanasar要件的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，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。