AUG182022_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：20299725 日期：2022年8月18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，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国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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申请，并驳回了随后合并的重新开案和复议动议，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。1 在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。该书面论证意见包含一项声明，表明“ 该不利决定未曾且不是任何司法程序的对象。 ”见 8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iii)(C)。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，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个人。由于该分类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工作要求符合国家利益。

1 审理主任还驳回了随后的动议，因为该动议未附有关该不利决定是否曾为任何司法程序对象的声明。见 8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iii)(C)。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iii)(C) 所要求的关于司法程序的声明是一项程序规则，有助于美国公民及移民服务局识别涉及司法程序的案件，以便在涉及最初提交申请的诉讼结果出来之前暂缓处理。见，例如，Richard E. Norton，考试副局长，移民与归化局，处于诉讼或待上诉中的申请和请求的审理备忘录（1989年2月8日）。申请人上诉所附的书面论证意见通过确认其申请不是且未曾是任何司法程序的对象，回应了审理主任的驳回理由。

该法第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、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作邀请——

(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。

虽然该法或相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。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）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于外国国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外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以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。

2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

记录表明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要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示其打算设立一家有限责任公司，I I“ 总部位于佛罗里达州，唯一所有人为[申请人]。[申请人]将是唯一投资者，并作为总经理参与日常运营。 ”记录包括I 的2018年商业计划（“ 由I I编制 ”），其中称申请人拟设立的公司“ 将是一家设备齐全的健身I I工作室，占地10,000平方英尺，并扩展至附近海滩举办户外活动……我们为客户提供4种精品式锻炼和一项很棒的新运动。 ”该商业计划声称“ 销售额和盈利能力将逐年增长，以资助扩展至另外2家健身房。我们有一个可能特许经营的想法，但这不包括在业务的前五年中。 ”

申请人的商业计划包含行业和市场分析、关于其拟议公司及其服务的信息、财务预测和预计、营销策略以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计DI I将在第一年和第二年雇用20名人员，第三年40名，第四年和第五年60名，但其未详细说明这些预测或提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，虽然其计划提供第一年销售额预计为1,017,921美元、第二年1,708,589美元、第三年2,678,085美元、第四年3,967,264美元、第五年4,587,513美元，但其未充分解释这些具体销售预测是如何计算的。

申请人还提供了2018年6月来自 的 的信函，其中称：

我编制了 商业计划及其增长和成本预测。依我的专业意见， 是一家可行企业，具有保守的增长目标和现实的销售成本。

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

我使用了美国经济分析局（BEA）区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数（www.bea.gov）来计算计划在未来5年内开设的三个地点的直接和间接就业创造。

__ 将在运营第一年创造共 21 个工作岗位。在第 3 年，他们将开设第二个地点，额外创造 35 个工作岗位，共计 56 个工作岗位。在第 4 年，我 我 将开设另一家健身房，再创造 27 个直接和间接工作岗位。到第 5 年，三家健身房全部全面运营时，！我 将创造共 96 个工作岗位。

在向审理主任提出的动议中，申请人提交了一封 2020 年 9 月来自l 的信函，其中重申她 “ 准备了 我 商业计划书及其增长和成本预测 ”，并解释了她用于计算其预计由l 我 直接和间接创造的 “ 96 个工作岗位 ” 的方法。申请人还提交了一份 BEA 的 RIMS II 用户指南副本，该指南讨论了使用其建模系统所需的基本概念和信息。

此外，记录中包括关于成人肥胖的原因和后果、身体活动的价值、儿童肥胖的流行、肥胖在美国的经济影响、身体活动指南、成人肥胖率上升以及旨在增加身体活动的 “ Move Your Way ” 运动的信息。此外，申请人提供了讨论小企业对美国经济活动的影响、小企业对地方经济的贡献、小企业对美国经济的价值、小企业管理局倡议以及小企业作为创新和就业增长孵化器的文章。他还提交了关于全球健康产业增长、超重和肥胖劳动力导致的生产力损失、肥胖的经济成本、美国人膳食指南以及为实现健康生活方式而进行的饮食和行为改变的信息。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的事业具有实质价值。

在驳回申请和驳回动议的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任表示，申请人未能表明其事业提供 “ 上升到国家重要性水平的更广泛影响 ”，而非主要影响l 我 个人客户。审理主任还表示，申请人未能证明其拟议工作将为 “ 美国至少一个地区提供实质性经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张，根据优势证据标准，他已证明其拟议事业的国家重要性，并且审理主任的决定有误，因为该决定对本案适用了 “ 错误的证明标准 ”。关于本案的证明标准，申请人必须通过优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须表明其主张 “ 更有可能 ” 或 “ 很可能 ” 为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

申请人主张，其拟议事业“具有国家重要性，因为它是一家将创造工作岗位并积极影响经济的企业”，并且因为它应对与肥胖和超重相关的负面公共卫生后果。他主张，l我对其客户至关重要，以便他们能够对其行为做出渐进式改变，从而实现可持续的健康生活方式。”申请人进一步表示，其“公司将通过为当地专业人士直接和间接创造工作岗位，促进佛罗里达州和美国的经济增长。”他还声称，l我将在第五年产生“接近100万美元的州税和联邦税”。4此外，申请人表示，其事业将创造“至少96个工作岗位”；“产生联邦税、州税和工资税”；引入“个性化健康生活方式服务……以减少和预防……与不良饮食和运动习惯相关的疾病”；并降低“变得肥胖和患上相关疾病的风险”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，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。”Id.。我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

为评估申请人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。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的健康和保健服务，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。Id. at 893。在此，我们得出结论，记录未显示申请人拟议事业将充分超出其公司及其未来客户群，以与国家重要性相称的水平影响个性化体能训练领域、健康产业、美国公共卫生利益或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。具体而言，他未能表明其公司未来的员工水平和商业活动将为佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。虽然l我的销售预测表明申请人的公司具有增长潜力，但它并未证明其事业对地区或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人和准备其公司商业计划的顾问主张

4然而，记录不支持这一主张。在]商业计划书第22页“预计损益表”的“第5年”项下，该报表将“工资税”列为“$65,016”，将“产生的税费”列为$389,668。

其公司“ 将创造至少 96 个工作岗位，刺激美国经济 ”，但他未提供足够证据证明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口提供实质性经济利益。5 因此，申请人拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求国家重要性，申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

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，我们得出结论，他未能证明其有资格或另行在自由裁量权上应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

5 申请人的证据未具体说明所创造的直接和间接工作岗位的工作地点将位于何处，以及这些岗位创造在这些地区的背景下是否会产生实质性积极经济影响。