AUG242021_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：15959296 日期：2021年8月24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）

申请人是一名首席执行官，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分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《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该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，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；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375（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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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……符合条件的移民，即属于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，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(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，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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。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2，在申请人证明以下内容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) 权衡之下，豁免工作邀请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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而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，权衡之下，豁免工作邀请要求从而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，936 F.3d 868，2019 WL 4051593（9th Cir. 2019）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

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，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的资格。审理主任还认定申请人已证明拟议事业满足Dhanasar分析框架中第一项要件的实质性价值部分。审理主任的决定随后就申请人为何不满足第一项要件的国家重要性部分提供了理由充分的解释。

因此，在考虑全部记录（包括上诉中提出的论点）后，我们采纳并维持审理主任的决定，并附以下评论。4 参见Matter of P. Singh, Attorney，26 I&N Dec. 623（BIA 2015）（引用Matter of Burbano，20 I&N Dec. 872, 874（BIA 1994）；另见Chen v. INS，87 F.3d 5, 7-8（1st Cir. 1996）（“ 如果复审法庭认定事实及由此得出的评价性判断已由初审法官或承办官员充分面对并正确解决，则法庭可自由直接采纳这些认定 ”，前提是法庭的命令反映出对案件的个别关注）。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业若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，特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

根据申请人的商业计划，其拟议事业是将业务从损害修复“ 扩展 ”“ 进入消防保护和喷淋系统服务 ”，并总体上“ 提供1) 设计与工程服务，2) 安装服务，以及3) 检查与维修。 ”其“ 目标客户 ”包括“ 总承包商、建筑师、开发商和业主。 ”申请人还预测第五年“ 毛利率 ”为1,260,929美元，“ 息税折旧摊销前利润 ”为824,388美元。最后，他表示除首席执行官外将有七名员工。

在上诉中，申请人主张“ 经济影响……只是可能有利于申请的一个方面，但并非必需 ”，我们同意。然而，Dhanasar提供了诸如“ 与研究、纯科学和增进人类知识相关的事业 ”等例子，这些“ 可能

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。
4 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

符合资格，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。”在此，申请人未证明其公司工作的重点与所列任何事业相似，从而使其满足第一项要件的国家重要性部分。

正如审理主任所论述的，记录未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或如Dhanasar案所设想的那样，以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。尽管申请人提供了有关预计收入和人员配置水平的信息，但其未能证明这些将给佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。申请人亦未证明该公司将运营的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。此外，申请人未证明其经营活动给地区或国家经济带来的利益将达到“实质性积极经济影响”的水平。Id. at 890。例如，申请人未证明未来五年预计缴纳的税款将在与国家重要性相称的水平上实质性影响佛罗里达州或美国的税收，或更广泛地影响美国或佛罗里达州经济。

在上诉中，申请人依据此前提交的来自包括国家消防协会在内的各种来源的“统计数据”，其主张这些数据“支持[]消防保护对美国人的重要性、火灾损害和预防的经济影响，以及关于美国小企业投资的情况。”其还援引联邦紧急事务管理局的信息，主张其拟议的“消防和灾害预防与恢复事业与国家倡议相一致。”尽管这些信息可能有助于确立拟议事业的实质性价值，但并未证明申请人计划中的企业的国家重要性。如前所述，为确定国家重要性，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”，而非行业。Id. at 889。申请人未充分证明其拥有一家公司——即使其声称该公司提供的服务“与国家倡议相一致”——如何满足Dhanasar分析下的国家重要性要件。申请人负有责任阐明其如何满足资格标准。See section 291 of the Act, 8 U.S.C. § 1361。

申请人还依据两封据称来自“承认其服务已在或将在更广泛背景下产生影响”的“政府实体”的信函。来自[已隐去]县委员[已隐去]的信函仅称“根据其简历，……[申请人][拥]有该领域宝贵的技能组合”，且“其在安全领域的贡献可能非常宝贵。”来自[已隐去]的信函对申请人的“道德品格”表示赞赏，并表示其房主协会将考虑使用申请人的服务。然而，两封信函均未确立拟议事业的国家重要性。

我们注意到，在Dhanasar案中，申请人“开发了[已隐去]推进发动机模型，以及一种精确计算[已隐去]气流的新颖方法。”其不仅提供了“来自学术界、政府和工业界担任高级职务的人士的具有证明力的专家信函，描述了[已隐去]推进研究相对于美国战略利益的重要性”，还提供了“媒体报道和其他证据

记录众议院军事委员会对[已隐去]技术开发之关注并讨论美国在该研发领域进展的潜在意义的文件。”在此，申请人笼统地关注火灾和自然灾害风险，并未说明拟议事业的具体方面和计划活动的实施将如何产生更广泛的影响，达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar案中，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，因为其不会更广泛地影响其领域。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客户及其项目，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。其亦未证明其拟从事的特定工作提供有助于其行业进步的原创创新，而非仅影响涉及其所办公司的项目，或以其他方式对其领域产生更广泛的影响。基于上述所有理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；see also 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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。