DEC102019_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：5155343 日期：2019年12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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人，并寻求豁免此 EB-2 分类所附带的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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级学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人的分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、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。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，即作为高级学位专业人士或作为在科学、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职位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) 属于持有高级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，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的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，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请的豁免-

(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) 项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及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，在申请人已确立 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以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，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；为实现拟从事事业已取得的任何进展；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，豁免职位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：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

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 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格的美国工人可以获得，美国仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 签证分类的资格。需要确定的唯一问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。关于申请人的国家利益豁免资格，审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架中规定的三项要件中的任何一项。

关于其依据 Dhanasar 第一项要件的资格主张，申请人称其作为企业家的拟从事事业涉及“ 为创新公司担任顾问以及创办我自己的企业 ”。他主张其打算“ 帮助希望投资美国市场的巴西公司 ”并“ 协助希望与巴西和拉丁美洲公司进行跨境交易的美国企业 ”。
在上诉中，申请人提交了一份来自 [已隐去] 的“ 商业提案 ”，其中称上述公司成立是为了服务“ 希望在美国做生意外国人……我们的主要目标是为贵公司在美国发展在线销售业务提供所有解决方案……我们将您的产品置于美国顶级销售渠道，并为您创建在在线商店取得成功的策略。 ”他还提交了佛罗里达州一家有限责任公司的“ 组织章程 ”。4

申请人主张，其拟从事的业务发展和营销策略咨询工作“ 将成为广泛投资者的资产 ”，涉及多种行业。他进一步称，“ 其在美国的投资和商业 ventures 将创造新的就业机会，并有助于在许多不同行业扩大市场，从而惠及美国整体经济。 ”

记录包括关于中间市场企业作为美国经济驱动力的信息、制定有效营销计划的价值、公司持续投资营销的必要性、合格数字营销内容生成者的短缺、高增长初创公司的经济影响、企业家对全球经济的影响，以及管理咨询工作的经济前景。此外，申请人提供了讨论移民作为美国经济增长贡献者、营销专业人士的就业前景以及营销在建立成功企业中的关键作用的文章。因此，记录显示申请人拟从事的企业家工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 该文件认定申请人为授权成员和管理者。

外国国民拟从事的具体事业。”参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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，“一项具有显著潜力雇用美国工人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。”同上，at 890。

在上诉中，申请人主张巴西是美国出口商和进口商的优秀贸易伙伴。他辩称，其拟议事业将帮助“美国企业增加全球销售”，并且其事业“对小型企业尤为重要，因为这些企业可能原本不具备从事全球销售的知识和工具”。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，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其意图为其未来客户提供有价值的业务发展和营销策略咨询服务，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重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动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延伸至其客户群之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域或更广泛的美国贸易。

此外，申请人未证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供实质性的积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人的项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

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资格或 otherwise 作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。