DEC282022_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：23071613 日期：2022年12月28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（国家利益豁免）

申请人，一名首席执行官临时管理，寻求第二优先移民分类，作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人，以及豁免附于该 EB-2 分类的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，并处于有利地位推进拟从事的事业。然而，审理主任否决了申请，认定证据未能确立拟从事事业的国家重要性，也未能确立豁免职位邀请要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免资格。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明资格。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。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。

I. 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、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，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) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人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，其属于持有高等学位的专业人士成员或同等学历者，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，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。

(B) 豁免职位邀请——

(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) 项中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。

该法第 101(a)(32) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，规定“ '专业'一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位后附至少五年专业领域渐进经验应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度。

专业指该法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，本办公室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)。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）可酌情批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，国家利益豁免可在申请人证明以下内容时批准：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础 EB-2 分类资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免资格。尽管本办公室不逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人陈述，作为[已隐去]及其佛罗里达州关联公司的创始人和管理合伙人，他将提供商业、管理和投资领域的咨询服务。通过[已隐去]，他还将帮助公司、企业家和投资者在巴西和美国创办、扩展和/或改善业务和投资。申请人解释称，首席执行官临时管理（EIM）帮助公司通过关键过渡期妥善管理其当前运营，例如高管缺席、启动新业务和克服危机。其公司审查并遴选多个领域的经验丰富的高管，在此类过渡期或项目管理基础上临时为其他公司工作。因此，他为其客户公司提供临时填补高管管理职位或外包特定项目执行的机会。申请人解释称，将[已隐去]扩展至美国的主要目的“是使具有国际潜力的中大型巴西公司能够进行投资并成功进入美国市场，从而创造就业并促进该国经济增长。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人进一步澄清，其提供 EIM 服务的拟从事事业“特别侧重于为美国带来外国直接投资（FDI），并为美国利益服务”，且作为 EIM 负责人，他提议在美国吸引并维持巴西 FDI。他表示，提供 EIM 服务“可以成为促成和维持[FDI]以及创造和保护就业的有力资源……”。申请人还主张，“通过帮助外国（巴西或其他国家）公司成功投资和发展其业务”在美国通过 EIM 服务，他将带来“外国与美国东道国之间互惠”的利益。具体针对美国的利益包括：

- 来自 FDI 的“巨大经济利益”；

- 创造和保留就业；
- 向“美国国内公司”提供业务发展和咨询服务；以及
- 可能增加美国对巴西和其他拉丁美洲国家的出口。

审理主任在承认EIM和FDI重要性的同时解释说，申请人未能确立其具体拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟议从事的具体事业"。见同上第889页。申请人支持拟议事业国家重要性的许多证据，包括文章和报告，以及关于FDI、出口、进口和EIM的统计数据，都与这些行业如何重要有关。然而，此类证据并不必然确立具体拟议事业的国家重要性。

为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的"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"。见同上。诸如来自IIIlotII大学的咨询意见以及申请人的专业同事和熟人的推荐信等证据，包含申请人为个别客户公司取得成果的细节。然而，此类证据不能证实拟议事业将对FDI或EIM领域或整个国家产生影响的认定。相反，该证据支持的是申请人向其签约服务的客户公司提供了利益的认定。尽管记录中包含申请人方法"独特"和"新颖"以及他"开创"了某些商业概念并应用了"特殊方法论"的陈述，但记录不能证实这些主张。申请人承认存在竞争对手；然而，他未能证明其拟议事业服务与其他EIM服务提供者有何不同。因此，其拟议事业在某一特定领域是否具有更广泛影响并不明显。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性的一个主要理由是，他将在美国吸引并维持FDI；然而，申请人未能充分解释其EIM服务与FDI之间的联系。例如，申请人表示他将招募有能力执行FDI项目的临时经理，这意味着并非所有EIM服务和项目都涉及FDI。尽管申请人强调他将在其EIM客户中优先并专注于FDI项目，但他未解释他将如何做到这一点。在其公司声称提供的咨询、项目管理和业务开发服务中，我们无法确定所列服务中哪些涉及FDI。此外，商业计划未充分说明申请人的客户或项目中涉及FDI的比例，相对于涉及申请人清单上其他服务的比例。申请人似乎假定任何扩展到美国或在美国经营的外国企业都必然涉及FDI；然而，记录不能证实这一假定。

记录中包含申请人过去成功以及他为客户取得成果的例子，包括III和III申请人未能证实这些公司或项目如何涉及美国的FDI，以及FDI与其提供的EIM服务之间是否存在联系（如有）。虽然我们承认这些成功，但记录未显示申请人拟议事业给美国区域或国家

经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的"重大积极经济影响"的水平。见同上第890页。申请人称他在一家美国公司保全了4000万美元的巴西FDI，但他未解释哪个巴西实体投资了4000万美元、哪家美国公司收到了该笔资金，也未解释该4000万美元的背景、用途和后果，以致我们无法确定其如何构成投资。即使记录证实了申请人提供的项目管理或EIM服务"挽救"了一家公司并使其得以保留4000万美元的认定，这也不必然确立该公司及其4000万美元如何构成FDI。虽然申请人可能提供有价值的EIM服务，但我们认为FDI项目和FDI客户似乎是申请人所提供整体服务的附带事项。

根据商业计划中的陈述，拟议事业似乎并非以达到国家重要性水平的规模运营。尽管拟议事业可能使聘请申请人提供服务的客户公司受益，但记录未充分显示此类利益，无论单独还是累积，将达到国家重要性的水平。申请人强调了FDI的重要性，尤其是在COVID-19大流行期间，当时FDI下降，导致全球企业和经济收缩。虽然我们承认这些经济影响，但申请人最初是在COVID-19大流行之前提交其申请的，因此不能依赖该因素作为提交时拟议事业国家重要性的依据。

在上诉中，申请人依赖已提交的证据和论证。他重申行业或职业的重要性、他的专业知识以及他在公司中的角色；然而，这些因素不足以确立拟议事业的国家重要性。上诉书面论证意见提请我们注意关于EIM和FDI的文章和报告，以证明申请人职业和服务的重要性；然而，没有任何文章讨论申请人的具体美国公司或其具体拟议事业。申请人同样重申其专业经验和能力。虽然重要，但申请人通过其就业获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外国人"。见同上。此处的问题是申请人拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。最后，记录证明了申请人在其公司中的角色以及他过去所服务公司的重要性；然而，这不足以确立拟议事业的国家重要性。

申请人提醒我们，彻底改革FDI企业的结构和运营在决定企业在美国经营和成功的能力方面发挥关键作用。虽然这可能是真的，但记录未反映申请人将专门向在美国涉及FDI的公司提供临时管理服务。即使记录证明了这一点，也不能确立其拟议事业如何以达到国家重要性水平的规模运营。

律师强调申请人提交了超过350页的证据，并且肯定达到了优势证据标准。寻求利益的资格不仅由证据数量决定，还由质量决定。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页（引用Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，80（Comm'r 1989））。申请人的责任始终是确保

记录证明他们如何符合国家利益豁免资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人在此未履行其举证责任。

III. 结论

记录中的文件不能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免资格。根据Dhanasar所述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。

由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余任何论证。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（指出"法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定"）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本来就不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格或在其他方面有理由获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。