FEB262021_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：9948368 日期：2021年2月26日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任批准了该移民申请，但随后发出了撤销意向通知（NOIR），之后撤销了该申请的批准，认定美国公民及移民服务局（USCIS）错误地批准了该申请。具体而言，审理主任认定，尽管申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但他未能证明豁免所需的工作要求、从而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以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

国土安全部部长“ 可随时以其认为良好和充分的理由，撤销任何申请的批准…… ”。该法第205条，8 U.S.C. § 1155。根据法规，该撤销权被授予任何有权批准移民签证申请的USCIS官员。8 C.F.R. § 205.2(a)。USCIS必须在进行书面撤销通知之前，向申请人发出其意图撤销先前申请批准的通知，并给予其提交反对证据的机会。见8 C.F.R. § 205.2(b)和(c)。移民上诉委员会对通知撤销的讨论如下：

[A] 在发出通知时记录中的证据，若未获解释和反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以支持否决该签证申请的情况下，即属为“ 良好和充分的理由 ”适当发出撤销签证申请意向通知。

在作出决定时记录中的证据，包括申请人为反驳撤销意向通知而提交的任何证据或解释，将足以支持此种否决的情况下，撤销决定将获维持。1

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祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长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。

虽然该法及相关法规均未定义“ 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。2 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3，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既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国

1 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。在因良好和充分理由适当发出撤销意向通知后，申请人负有证明其符合所请求移民福利资格的责任。Id. at 589。
2 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)。
3 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自由裁量性质）。

国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而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，侧重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。在确定拟从事的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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到外国国民本人。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、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；实现拟从事事业的任何进展；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，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟从事的事业，外国国民获得工作机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，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，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。4

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。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。

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

关于其根据 Dhanasar 第一项要件主张的资格，申请人最初表示其打算作为“ 企业家 ”从事“ 房地产、投资、税务遗产规划和财富转移 ”工作。他声称其“ 主要重点是研究投资机会、清理产权，以及聘用/管理律师、注册会计师（CPA）和物业经理 ”。审理主任的NOIR要求进一步澄清其拟从事的事业及其国家重要性的证据。

在回应中，申请人重申其计划成为“ 美国的企业家 ”，其拟从事的事业涉及“ 发展我的房地产公司[ ]并提供

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

咨询服务，为在商业、法律合规和业务扩展方面需要专家建议的美国公司、机构和个人提供服务。”他进一步表示：

自2016年11月起，我一直是_____的合伙人，领导这家总部位于美国的房地产投资公司的业务管理和运营。5需注意，_____通过识别每处房产的价值来发现房地产投资机会，并致力于通过既定流程为外部投资者提供交钥匙解决方案，提供定制化服务以确保投资者在美国房地产中的投资得到保障和良好管理。我的专长在于如何执行和管理我们客户的资产以实现其投资最大化。目前，我管理着美国境内一个高度多元化的住宅投资组合，通过降低我们投资者因房产所有权而产生的责任和风险敞口。

申请人对NOIR（撤销意向通知）的回复包括关于房地产投资行业机会、房地产作为财富来源、美国房屋价值、美国住房市场预测、我国经济适用房短缺、移民企业家在美国经济中的关键作用、外国出生企业家精神作为创造就业的引擎，以及高增长初创企业的经济影响的信息。此外，申请人提供了讨论住房与经济增长的联系、与移民相关的经济利益、移民及其子女的创业遗产、移民对美国创业精神的贡献、企业家对全球经济的价值、国际投资的好处、企业家作为经济发展驱动力，以及小公司作为就业创造者的作用的文章。他还提交了关于住房对国内生产总值的贡献、创业精神对美国经济的价值、移民创办的企业的经济贡献、移民创业精神作为美国经济增长驱动力、外国直接投资对美国经济的好处、移民作为创业资源，以及小企业对我国经济的影响的信息。

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"外国人提议从事的具体事业"。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，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。"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。

在回复NOIR时，申请人主张其拟议事业旨在"吸引更多房地产领域的投资，从而增加房地产开发数量，这些开发为经济贡献了大量就业和收入。"他声称其在美国房地产市场的拟议工作将服务于"全国性关切，例如当前的

5由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关该职位的信息，以说明他打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

住房短缺。"此外，申请人断言其拟议事业将……带来"[f]大量外国投资活动到我国，因为_____是我国房地产领域的关键投资者。"他还表示，其事业涉及为"外国实体提供如何在美国房地产市场投资的建议，从而振兴我国的房地产领域和外国投资活动，并在更大范围内振兴国民经济。"此外，申请人表示，其事业旨在"通过1）雇用和支付美国员工，以及2）支持当地分包商，来激励地方和国家经济。"

在撤销申请批准的决定中，审理主任认定申请人的拟议工作既具有实质性价值又具有国家重要性。基于下文讨论的理由，我们撤回审理主任关于申请人已根据Dhanasar分析框架第一项要件证明其拟议事业具有国家重要性的裁定。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其特定事业"潜在预期影响"的证据。尽管申请人的陈述反映了他扩大公司、提供商业咨询服务和管理客户房地产投资的意图，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的水平。在Dhanasar中，我们认定请愿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，我们认定记录未显示申请人的拟议事业足以超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国经济或房地产行业。

此外，申请人未证明其提议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供其他实质性积极经济影响。具体而言，他未表明其公司的房地产投资和咨询活动水平将在田纳西州或美国提供实质性经济利益。6 在没有关于其未来工作可归因于的任何预期美国经济影响的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人房地产投资和咨询项目对美国区域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。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，我们撤回审理主任关于此问题的裁定。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。记录包括其简历、学历证书、_____律师协会会员资格、生产工程注册、会计技师注册以及_____个人所得税申报表的文件。他还提供了一份详细说明其未来计划的陈述和讨论其工作经验的推荐信。

6 例如，申请人未证明其事业将通过就业水平或外国直接投资为田纳西地区或其人口提供实质性经济利益。

关于申请人2001年至2003年在_____的工作经历，_____信息与能源研究部主任表示，申请人展示了其"在定量方法、法律和经济知识方面的技能，主要用于计算该国最相关能源的新项目价格。"_____进一步指出，申请人参与了_____与国家电力能源局之间的管理协议，并为_____核计划全国委员会服务。_____还指出，申请人曾担任_____的经济分析师（2003-2005年），负责"协调基础设施，处理电力部门、对外贸易、物流和竞争保护的宏观经济和微观经济分析。"关于申请人2005年在规划部的临时任务，_____规划部前副部长，断言申请人"协助实施了集中式日票和门票管理信息系统。"_____进一步指出，申请人"梳理了最关键的实施流程，不仅为各机构官员开发了培训，还为系统各层级的操作员开发了培训，并编写了操作员培训手册。"

此外，_____中心主任_____讨论了申请人2005年至2018年在_____担任法律和经济顾问的工作经历。_____解释说，申请人的工作涉及战略规划、确保资源正确分配、保护流行文化、项目管理，以及设计一项"以文化部印章营销产品"的计划。

此外，记录中包含一份2017年6月的“ 入学与注册状态证明 ”，涉及LJ ~----------~---------- 一份“ 公司章程的私人协议 ”，一份公司合同修订（2018年1月），以及一份“ 外汇合同 ”（2018年1月）。7 该文件将申请人和另外四人列为~------.------.------------------....的合伙人，但记录中不包含该.__ __ _.公司业务交易或纳税申报的证据。

审理主任的NOIR承认申请人“ 作为al I政府雇员的经历 ”，但指出他打算在美国作为企业家工作。NOIR指出，尽管“ 申请人是自2017年以来一直营业的al I公司的合伙人 ”，但他作为合伙人的有限经验不足以确立商业成功的记录，也不足以表明他在其他方面处于有利地位以推进其拟议事业。8 NOIR进一步告知申请人USCIS在根据Dhanasar第二项要件确定资格时所考虑的证据类型。

作为回应，申请人提交了一份“ 专业计划与声明 ”，讨论其在l k规划部以及l I的政府经历。他还表示他是合伙人

7 “ 入学与注册状态证明 ”文件将公司活动列为“ 租赁或拥有房产 ”以及房产的“ 购买和出售 ”。

81 , , I 于2017年6月注册，申请人于2018年5月提交了其移民申请。因此，记录表明在提交申请时，他作为该公司合伙人的商业经验不足一年。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。

,....w_1_.th....Jl.._____--,-_____ _.I ~---------~ 和D
但记录中不包含其在~I----------~"后两家公司的商业经历证据。

在撤销申请批准的决定中，审理主任认定申请人的教育和工作经验不足以使其处于有利地位以推进其拟议事业。关于申请人扩大其美国公司的拟议事业，I I审理主任指出申请人未提供与该公司的运营相关的文件。审理主任的决定进一步指出：

虽然申请人表示其计划是发展其房地产公司，并向在商业、法律合规和业务扩展方面需要专家建议的美国公司、机构和个人提供咨询服务，但未提供任何证据表明他已为实现该目标取得任何进展，也未提供证据支持他有来自潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的任何兴趣。

在上诉中，申请人提供了~---------法律存续、其商业活动的文件，以及三封来自潜在商业伙伴的信函。如前所述，当申请人已被通知证据存在缺陷并获得回应该缺陷的机会时，AAO不会接受在上诉中首次提供的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988); Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

尽管如此，基于下述理由，该新证据和先前提交的文件不足以证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。上诉提交材料包括一份2016年9月的运营协议，涉及I l该公司在德克萨斯州的“ 备案证书 ”和“ 成立证书 ”、一封来自Internal Revenue Service为公司分配雇主识别号的信函，以及一份“ 修订和重述运营协议 ”。申请人还提交了位于 ' ' " '
I ~' 1 I"._____ ____.' 和'I I' ~---
的房产的住宅租赁协议。此外，申请人提交了三封来自l I和美国商业联系人的信函。第一封信来自al l律师，其称申请人“ 将我的服务推荐给了他一位住在美国的教会朋友 ”，并表示有兴趣建立房地产投资合伙关系。第二封信来自一位房地产投资者，其声称申请人帮助他“ 处理并出售 ”了位于 地区的两处房产。第三封信来自佛罗里达州一家排水沟服务I I公司的经理，其声称他和申请人讨论过合并他们的房地产投资业务。

虽然申请人的文件显示其涉及六处出租房产，并包含来自少数潜在商业伙伴的信函，但记录并未反映出来自潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的足够兴趣，以证明申请人处于有利地位以推进其公司的房地产业务。证据也未显示申请人在政府和商业方面的过往经验、经营房地产

投资公司的业绩记录、未来活动计划以及为实现公司目标所取得的进展，达到了使其处于有利地位以推进拟议事业的水平。9

此外，关于申请人的教育背景，虽然其经济学理学硕士学位（2008年）使其符合基础EB-2签证类别的资格，但他未能证明其学术成就本身足以表明其处于有利地位以推进其拟议事业。10 在Dhanasar案中，记录确立申请人持有多个研究生学位，包括“机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。”Id. at 891。在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，教育仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

最后，关于申请人在I I律师协会的会员资格、生产工程注册和会计技师注册，他未能证明上述会员资格和注册表明其处于有利地位以推进其公司位于田纳西州或美国其他地方的房地产业务。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人声称由于劳工证不切实际、“潜在创造就业和增加收入”以及移民创业的重要性，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未能确立其拟议事业的国家重要性以及其处于有利地位以推进该事业（如Dhanasar框架第一和第二项要件所要求），他没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第二项要件，我们认定其未能确立有资格或基于自由裁量权以其他方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，先前批准申请的撤销被维持，每项理由均作为独立的替代性决定依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

9 例如，申请人未提供其任何公司的纳税申报表或经审计的财务报表，作为其在拟议事业中取得进展或商业成功记录的证据。

10 申请人还获得了工业工程理学学士学位（1999年）和法学理学学士学位（2012年）。