JUL212020_03B5203 · 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：8775121 日期：2020年WL Y 21

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，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、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，因此需要另行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) 属于持有高级学位的专业人士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……符合条件的移民，即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、文化或教育利益或美国福利，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、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“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分析框架。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) 总体权衡，豁免工作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。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努力中的成功记录；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，总体权衡，豁免工作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

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 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中获益；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，所考虑的因素综合起来必须表明，总体权衡，豁免工作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持有高级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邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即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。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其打算继续作为“ 一名企业家——具体影响房地产和商业领域——并建立与美国公司、机构和个人希望推进其经济目标的商业伙伴关系 ”的工作。他主张其“ 拟议事业侧重于扩大美国房地产市场。我打算购买土地和房产，然后将这些区域开发为商业和住宅机会 …… ”申请人进一步陈述：

事实上，我已经在佛罗里达州购置了一些房产，包括位于l!佛罗里达州的一个商业单元，以及位于l I-的一块土地，我已获得在该地块建造五（5）个房地产单元的许可。在此，我将利用我在巴西的庞大联系人网络——包括已经对我的项目表现出广泛兴趣的各类投资者——为我国吸引外国投资机会。

此外，申请人解释称其“ 有兴趣开发住宅和商业综合体——具体是一家日托设施。更有甚者，我在以下地区拥有几块土地： ~ 那里有大量拉丁美洲人I 11 I和巴西人正在寻求投资。 ”他指出，“ 我将开设的第一家企业将是一个新的洗车站——I I……我目前正在进行谈判，以开设新的洗车单元，该单元将位于 Mall——我已在那里购买了一块土地…… ”申请人还主张其计划开设“ 一家销售装甲车的商店……装甲车在美国制造 ”，并且这家“ 美国公司 ”将“ 向巴西和拉丁美洲出口其服务和产品 ”，“ 那里有强劲的装甲车市场 ”。他进一步主张其拟议事业将“ 解决我国的住房危机 ”、“ 促进直接和间接就业创造 ”、“ 激励经济萧条地区 ”以及“ 将地方经济转变为强劲的经济区域 ”。

申请人提交了其佛罗里达有限责任公司的2019年2月“ 组织章程 ”，I I 他还提供了文件 ——"i=n=d1= · c=at=in==---=t=ha=t:..J..-~-------' 证明其于2019年3月借款163,777.19美元，用于购买位于 的一处190,000.00美元的房产。
___. 此外，申请人提供了2018年10月由 ._____ 签订的协议

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

I 土地 I I “ 向协会的单元业主或租户（统称 ‘ 居民 ’ ）提供洗车服务 ”，地点为佛罗里达州l I的c=Js房产。

记录中包含有关移民带来的经济利益、创业作为美国经济增长驱动力、移民企业家对美国经济的积极影响、外国投资者对美国商业房地产市场的吸引力、商业房地产开发的经济效应以及我国住房可负担性关切的信息。此外，申请人提供了讨论移民对美国创业的贡献、企业家在创造更具包容性的未来经济中的作用、移民创办的企业的经济贡献、移民及其子女的创业遗产、可负担城市住房的缺乏及其对美国经济的成本，以及房地产投资对私人资本需求增加的文章。他还提交了关于企业家对全球经济的价值、外国出生者创业作为创造就业的引擎、移民的积极净财政影响、外国直接投资对美国经济的好处、住房与经济增长的联系、房地产作为财富来源、住房成本对经济流动性的影响，以及低收入租户可负担住房短缺的信息。因此，记录显示申请人拟从事的作为企业家的作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是 “ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。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内具有国家甚至全球影响。 ” 同上。我们还指出，“ 一项事业如果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效应，例如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。

申请人在上诉中主张，“ 他通过在高增长的房地产行业中的活动，以及通过其他专业化的创业行动，正在刺激国家经济。 ” 他声称他的两家公司_____ ~和l I 将 “ 激励国家经济模式 ”，因为它们 “ 对商业活动、国内就业市场、商业行业，以及最终对美国经济 ” 产生 “ 涟漪效应 ”。申请人进一步主张，他在美国房地产市场的拟议工作提供 “ 国家的投资机会 ”，服务于 “ 国内就业市场……因为商业活跃地区会带来直接和间接的就业创造 ”，并解决我国 “ 当前的住房短缺 ”。此外，他声称 “ [他]的拟议事业将……为国家带来大量外国投资活动，因为巴西是该国房地产行业的主要投资者。 ” 申请人还主张，他的事业涉及建议 “ 外国实体如何在美国房地产市场投资，从而振兴国家的房地产行业和外国投资活动，并在更大范围内振兴国家经济。 ” 此外，申请人表示，他的事业将 “ 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。 ”

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。尽管申请人的陈述反映了他经营多家企业以及开发住宅和

商业房地产的意图，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。同上，第893页。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企业和房地产项目之外，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市场。

此外，申请人未证明他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效应。具体而言，他未显示其公司未来的员工规模、对当地承包商的支持以及房地产投资活动的数量将带来佛罗里达州或美国的实质性经济利益。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或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人金融项目对美国区域或国家经济带来的好处将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。同上，第890页。

此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工和分包商，但他未提供足够证据证明他计划开展业务和开发房地产的地区经济萧条、他将在这些地区雇用大量劳动力，或他的事业将通过就业水平或房地产投资为这些地区或其人口带来实质性经济利益。此外，尽管申请人主张他的事业将“ 为国家带来大量外国投资活动 ”，但他未显示其开发项目的预期影响占佛罗里达州或美国房地产市场的显著份额。基于这些原因，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，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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。