JUL222021_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：15900602 日期：2021年7月22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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家和全球营销专家，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请（job offer）、并因此豁免劳工证（labor certification）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（de novo review），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（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行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之外国人或具有特殊能力之外国人。—

(A) 一般规定。— 签证应提供给……符合资格的移民，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、艺术或商业领域具有特殊能力，将预期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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 工作邀请的豁免—

(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)项关于外籍人士在科学、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) 中确立了审理国家利益豁免申请（national interest waiver petitions）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授予国家利益豁免：(1) 该外籍人士拟从事的事业（endeavor）既具有实质性价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；(2) 该外籍人士处于有利地位（well positioned）以推进拟从事的事业；以及(3) 综合权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件（prong）——实质性价值与国家重要性——聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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籍人士。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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事事业所取得的任何进展；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，综合权衡，豁免工作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：鉴于该外籍人士资格的性质或拟从事事业的性质，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士贡献中的国家利益是否

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本质上属于裁量性质）。

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，综合权衡，豁免工作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作为持有高级学位的专业人士的分类资格。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意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人解释称，其在担任[已隐去]的营销专家期间获得了数字标牌（digital signage）技术方面的专业知识。他表示，其先前的职位使其能够制定全球营销计划，并为其创办自己的数字标牌公司——[已隐去]——奠定了基础，他声称该公司是“ 数字标牌市场的领导者 ”。4 申请人表示，其拟从事的事业是通过提供供零售商店、政府机构和专业公司使用的“ 最先进的硬件、软件和服务 ”，在美国和国际上扩展[已隐去]。申请人还提供了一份2014年来自[已隐去]大学的报告，讨论了电子留言板（electronic message boards）在增加收入和公共服务信息传递方面为零售企业和社区带来的益处。因此，记录显示，申请人扩展其数字标牌业务并向美国和国际上的公共和私营企业提供这些能力的拟从事事业具有实质性价值。

同样，申请人未提供充分证据证明其事业具有国家重要性，该问题聚焦于“ 该外籍人士拟从事的具体事业 ”，而非个人将工作的领域、行业或职业的重要性。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内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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。

在本案中，申请人声称自己是“ 领先的[营]销[专]家 ”，并因其在[已隐去]“ 多年 ”工作而拥有“ 广泛而卓越的商业背景 ”。申请人在其领域的经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转向该外籍人士 ”。同上，at 890。然而，此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。为此，申请人表示其公司有潜力

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人未进一步说明提出此主张的依据，也未提供证据证明其公司在数字标牌市场中相对于其他公司的排名。

提高员工生产力，通过减少纸张使用量来帮助环境，并通过为使用电子签名的企业增加利润来对经济产生积极影响。
~er还提供了一份商业计划，其中他陈述[已隐去]的“ 首要目标 ”是“ 与各商业公司[原文如此]和政府机构的管理当局合作，改革公共空间的不良环境 ”，同时将“ 通过向每个地理场所的广告商出售广告空间来增加收入增长[原文如此] ”作为“ 次要目标 ”。除这些目标外，该商业计划还描述了一项基于“ 复合年增长率 ”的五年招聘计划，该计划预计公司将在2018年拥有七名员工，到2022年扩大到48名员工，并且如果预计增长率在未来持续，到2027年可能增长到330名员工。尽管申请人包含了一张显示五年人员扩充的组织结构图，但并未提供证据来证实预计的增长率。

为评估申请人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扩展公司并向私营和公共部门的未来客户提供电子标牌的好处，但他并未提供证据表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See MatterofChawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。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足以超越其公司、商业伙伴关系和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响营销领域。

此外，除商业计划中所示的预计雇用人数外，申请人并未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我们国家提供实质性的积极经济影响。具体而言，他未表明其公司未来的员工水平和商业活动将在公司总部所在的北卡罗来纳州或美国提供实质性经济利益。虽然[已隐去]的销售预测表明该公司具有增长潜力，但申请人未解释对区域或国家经济的利益如何达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。我们还注意到，申请人在上诉时称其拟议事业具有国家重要性，因为“ 它具有改善医疗领域的潜在预期影响 ”。然而，申请人未提供证据支持这一在上诉时首次提出的主张。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。See Matter ofIzummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

此外，申请人声称[已隐去]“ 已聘用若干合格个人和公司 ”来执行“ 专业化 ”服务，例如安装数字屏幕以及处理创意视频制作、编辑和布局。然而，他未提供证据表明[已隐去]将运营的地区经济萧条、他将在该地区使用大量劳动力，或即使预计雇用人数和收入实现，其事业也将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。申请人也未证明其公司运营带来的任何就业或

投资增长将对北卡罗来纳州或全国的经济活动或税收产生实质性影响。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的实质性价值或国家重要性，如Dhanasar先例决定第一项要件所要求，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件进一步分析其资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权上应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁决依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。