JUN072021_04B5203 · 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：095084 72 日期：2021年6月7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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业主和企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，因此未能表明其符合国家利益豁免的资格。申请人随后提交了合并的重新开案动议和复议动议，审理主任认定两者均符合提交动议的各自要求。1

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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，即作为高等学位专业人士或科学、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：

1 我们注意到，在审查申请人的重新开案动议时，审理主任适用了8 C.F.R. § 1003.2(c)的标准，该标准适用于移民上诉委员会面前的动议，并要求随动议提交的证据“ 在之前的听证中无法获得且无法被发现或提交 ”。本案中关于重新开案动议的适用法规是8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。与委员会法规不同，我们不要求“ 新事实 ”的证据此前无法获得或无法发现。相反，我们将“ 新事实 ”解释为与动议所提出的问题相关且此前未在程序中提交的事实，该程序包括原始申请。

(2) 属于持有高等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……合格移民，即属于持有高等学位的专业人士或其同等学历者，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) 工作要求豁免——

(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。

虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请的框架。2 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，裁决者可作为自由裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；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，实质性价值和国家重要性，聚焦于外国人拟从事的具体事业。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移到外国人本人。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，裁决者可评估如下因素：鉴于外国人的

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)。

资格性质或拟议事业，外国人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人的贡献中受益；以及该外国人贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，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。3

二、分析

正如审理主任在决定中所承认的，记录表明申请人符合持有高等学位的专业人士资格。4 需要确定的唯一问题是，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。

申请人最初未提供关于其在美国拟议事业的详细信息，但在表格I-140上表明其拟议就业将是首席执行官，并且在该职位上他将“ 在最高管理层规划、指导或协调运营活动____，……在下属的协助下。 ”他还提交了关于……的信息，……他自2007年以来拥有并经营的制造和销售业务，以及关于美国创业精神的文章。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份商业计划书和关于他于2018年成立的佛罗里达公司I l的注册文件，以及来自O大学j教授的一封信，该教授提供了其对申请人是否符合所请求移民福利资格的评估。在审查证据后，审理主任认定，虽然申请人已证明其作为企业家和商业管理者的拟议事业具有实质性价值，且他处于有利地位以推进该事业，但他未能证明该事业具有国家重要性。因此，审理主任认定他不符合国家利益豁免的资格。

在其合并的重新开案和复议动议中，申请人主张审理主任未考虑来自l 的信函，他表示该信函是为确立其国家利益豁免资格而提交的。他还提交了与 相关的若干发票和收据以及照片，但未解释该证据如何支持其国家利益豁免资格。如上所述，审理主任的决定未将该证据视为“ 新 ”证据，并指出~._ _____ __,ts的信函已在其先前的决定中予以考虑和讨论。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。
4 申请人提交了其在I____J大学（位于I____）的文凭和成绩单副本，其中显示其于2007年获得工商管理学士学位。一份学历评估报告确认，这一四年制学位等同于美国某学院或大学颁发的工商管理学士学位。记录中还包括证据表明，申请人在获得该学位后，作为其造船企业的所有者和总裁，获得了至少五年的逐步提升的经验，_ ____ I

在上诉中，申请人称审理主任对其合并动议作出的决定“存在错误”，但未进一步解释为何其重新开案动议和复议动议本应获得批准。相反，他逐一分析了Dhanasar框架的三项要件，并主张记录中的证据支持其符合资格。在主张其拟议事业具有国家重要性时，他首先称审理主任错误地认定其拟议事业是“在I____行业内起步”，而其实际提议是“向~-------~行业提供卓越的工商管理技能”。然而，我们注意到，记录中仅包含与I____的创立、运营和增长相关的证据，没有任何迹象表明申请人的“专长、技能、诀窍和创业精神”将被应用于除!_ ____或其潜在商业伙伴以外的公司。

申请人随后提及与其在____以及在美国合作过的公司出具的函件，并特别提及一封来自~_____.o~~----'-----'---~I L---------r-----1的函件。该函件系随申请人的重新开案动议提交，其中表明____已与____设立了一家合资企业，且双方已在提出“新的创新理念”，例如一款为残障人士设计无障碍功能的LJ。他还称，该合资企业将创造就业、影响该地区其他小企业“去做某些我们无法在内部完成的事情”，并贡献税收。

首先，我们注意到，____与____之间的合资协议签署于2019年4月20日，即申请人提交本申请十个月之后。所请求的移民福利资格必须在提交申请时即已确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、(12)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Reg'l Comm'r 1971）。申请不能在未来某一日期、在申请人依据一套新的事实变得符合资格之后获得批准。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175（Comm'r 1998）。该决定援引Matter of Bardouille，18 I&N Dec. 114（BIA 1981），进一步规定USCIS不能“考虑仅在申请提交之后才产生的事实”。Id. 第176页。

即使我们将该合资协议视为拟议事业具有国家重要性的证据，它也未能为记录增加足够的信息以支持该主张。Dhanasar决定指出，如果一项事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区……”，则该事业可能具有国家重要性。在此，无论是____的函件还是商业计划中关于____的部分，均未提供有关因该业务运营而将直接或间接雇用的员工人数的信息。____称该企业位于“一个低收入住房所在的工业区”，但记录中未包含任何有关该地区经济状况的佐证信息，且其本人和申请人均未表示他们将侧重于从经济萧条地区雇用人员。此外，____的函件仅泛泛谈及创业精神及____总体上的益处和经济影响。我们在第一项要件下的分析侧重于申请人具体拟议事业的潜在预期影响，而在本案中，证据未能确立存在雇用美国工人的重大潜力。

至于其他重大积极经济影响，____的函件提到，拟议事业还将需要其他小企业为其公司与____之间的合资企业提供服务，但记录中同样没有佐证信息以证明

这种影响的重要性。此外，申请人的商业计划最初预计，基于公司第一年生产并销售~--~，收入为1.8百万美元，净利润率为35%，即630000美元。在该文件后文中，他表示在出售部分DI之后，公司将开始制造并销售！，这将产生55%的更高利润，并在第一年带来2.5百万美元的利润。然而，除了这些数字之间的差异以及缺乏支持它们的证据之外，申请人尚未证明这一收入水平，或由此产生的税收，会带来重大经济影响。

商业计划和____函件中提及的拟议事业的其他潜在积极影响包括一扇“ 侧向 overhead door（上翻门） ”，申请人称这是其____的一个独特特征，将为____提供更便利的通道，尤其是对老年人和残障人士而言。并且，正如审理主任决定中所指出的，申请人简要提及开发____，“ 与可持续性密切相关且无污染 ”。Dhanasar决定指出，当一项事业在某一领域具有全国性影响时，可以表明国家重要性，“ 例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”。然而，在本案中，这两项简短陈述均无证据支持，以表明申请人公司生产的____中的这些设计元素将对该____行业或商业领域产生超越购买这些____的客户范围的更广泛影响。

基于我们对记录的审查并依照上述分析，我们同意审理主任的结论，即申请人未能确立其创办并领导一家____制造商这一拟议事业具有国家重要性，因此其未满足Dhanasar框架的第一项要件。我们也同意，申请人凭借其此前在____拥有并经营一家类似公司的经验以及商业伙伴和潜在客户的兴趣，处于推进其拟议事业的有利地位。

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在此，申请人再次提及来自____的函件，其中写道“ 豁免工作邀请和劳工证要求将为美国带来重大经济利益…… ”。然而，该陈述既未解释为何有必要豁免这些要求以使申请人能够推进其事业，____也未表明其所称与申请人事业相关的“ 商业发展和投资机会 ”为何会超过保护国内劳动力队伍的国家利益。无论如何，由于申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，其不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格，或经裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。