JUN092021_07B5203 · 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：12306241 日期：2021年6月9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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名综合运营经理，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（即劳工证要求）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人通过该专业领域的同等、渐进经验符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

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，即作为高级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、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，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) 工作要求的豁免——

(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。

虽然该法及相关法规均未界定“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）可行使裁量权，若申请人证明以下各项，则批准国家利益豁免：(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) 权衡之下，豁免工作要求进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，权衡之下，豁免工作要求进而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

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)。

综合起来，必须表明权衡之下，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定，申请人通过该专业领域的同等、渐进经验符合持有高级学位的专业人士资格。尽管审理主任认定拟议事业在商业管理咨询领域具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明受益人的事业具有国家重要性。审理主任还认定记录不满足 Dhanasar 第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求具有正当理由。

最初，申请人将事业描述如下：

[一项]计划……继续担任[综合][运营][经理]，就如何妥善规划、指导和协调其业务运营向美国公司提供建议。通过制定政策、管理日常运营以及规划材料和人力资源的使用，[我]将能够确保任何雇用[我]的公司的成功。[我打算]继续利用[我]在食品行业的丰富专业知识和知识，在那里[我]可以为美国公司提供从超过15年经验中获得的专家管理服务。此外，[我]在许多其他行业的工作经验将使[我]能够与寻求在其他领域投资资本的美国公司合作，特别是包括那些在美国境外开展业务或计划扩展业务的公司，以最大的便利进行。

在回应审理主任的证据请求时，申请人重申：

[我]在美国的整体拟议事业是提供我的管理专长，协助需要重组的美国公司、企业和组织，并协助其在其行业或市场中成长、扩展到其他市场并最终增加利润。我也完全有能力帮助外国公司在美国设立业务，并促进美国[原文如此]与巴西之间的跨境贸易。所有领域和选择最终都为美国带来利益，通过增加收入、雇用美国工人以及对国家国内生产总值（GDP）的贡献。

申请人具体说明，2019年8月，即申请提交日期之后，他“ 在美国成立了一家咨询公司……作为我和我妻子过去10年在巴西经营的已成立公司的姐妹咨询公司。 ”申请人还声称，对于两家公司，“ 我负责监督和控制美国第三方团队的工作，包括会计师事务所和律师事务所；并与股东沟通以解释税务问题[原文如此]并使股东遵守税务义务。 ”申请人还告知，2019年10月，他开始担任一家位于

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

佛罗里达州的跨国物流公司的总经理，其职责包括“ 促进公司的国际贸易运营，这些运营由大量在巴西有业务运营的客户支持。 ”3

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 申请人未能证明其拟从事的工作水平将更广泛地影响该领域，而非仅影响潜在客户或企业。 ”

在上诉中，申请人概述了其在商业管理方面的专长以及在巴西的既往职业成就。申请人还主张，其将“ 在一个有利于众多已经对美国经济和社会福祉产生实质性影响的行业的领域工作 ”。申请人还引用了一份报告，该报告“ 表明国际公司长期以来一直是美国经济的重要基础，[创造]直接和残余效应，[这些效应]不仅对其自身员工和股东极为有利，而且对其国内竞争对手、消费者、其供应链上下游实体、其经营所在地的当地社区以及整体经济也极为有利 ”。申请人提供了一份要点列表，概述了拟议事业的潜在成就，如下：

- 美国就业创造，考虑到商业生产力促使公司生产更多商品和服务，从而雇用更多工人。
- 在跨国环境中促进有效的商业咨询，与更新的全球商业战略趋势保持一致。
- 为美国公司提供无与伦比的全方位商业咨询服务，包括咨询和财务控制方法。
- 通过帮助驾驭巴西官僚体系，以及允许外国公司在美国市场立足，促进项目的执行，从而带来重要的外国直接投资行动并推动美国经济繁荣。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例，如第一项要件所要求，具有“ 在特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

3 尽管申请人最初将咨询事业描述为就如何规划、指导和协调其业务运营向美国公司提供咨询，但申请人最初并未说明该事业将涉及创建其自己的新企业。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合变得符合资格后予以批准。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248, 249（区域专员1978年）。申请人不得为努力使有缺陷的申请符合美国公民及移民服务局的要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176（副专员1998年）。

拟议的管理物流公司业务运营并向其他公司提供商业咨询服务的事业使这些公司和客户受益。然而，记录并未确立该事业将如何具有更广泛的影响，即在雇用美国工人方面具有重大潜力或产生实质性积极经济效应，超出申请人的雇主和客户范围，如 Dhanasar 第一项要件所设想。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。我们注意到，申请人在上诉中的要点列表中重申，该事业将实现“ 美国就业创造 ”，作为一般“ 商业生产力 ”的结果，但未提供任何证据证明其具体拟议事业将如何影响经济或该领域。因此，记录并未确立该事业将创造的美国就业范围，以便我们确定其是否达到 Dhanasar 所设想的更广泛的实质性积极经济效应的水平。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人在上诉中关于其在巴西的专长和既往职业成就的陈述，并未说明美国的拟议事业如何具有超出其直接雇主和客户的更广泛影响。此外，申请人在上诉中对一般商业活动经济结果的关注，并未涉及具体事业的各个方面，以及该事业下计划活动的执行将如何具有更广泛的影响，达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。同上。

总之，申请人未确立拟议事业具有国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求，因此不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。