JUN162022_01B5203 · 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：21105865 日期：2022年6月16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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名高等教育管理人员，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及对此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》（本法）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等学位的专业人士分类资格，但申请人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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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。本法第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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(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……符合条件的移民，即属于持有高等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，将前瞻性地实质性惠及美国国民经济、文化或教育利益或福利，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者。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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框架。1 Dhanasar规定，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公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——聚焦于该非公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非公民。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：鉴于该非公民资格的性质或拟议事业，该非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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起来

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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

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。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等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，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将事业描述为“继续在美国作为[高]等[教]育[管]理人员工作”的计划。她主张，她创立的一家公司购买了[已隐去]一家有限责任公司的未指明程度的权益，该公司由[已隐去]一家控股公司拥有，而该控股公司又拥有[已隐去]一家英语作为第二语言的学习[已隐去]设施。申请人还主张，通过她的公司，她“将继续与[已隐去]合作，指导和协调学习机构的活动，以满足并适应美国教育服务行业日益增长的需求，从而推进特朗普政府鼓励更开放教育市场的努力。”申请人进一步主张，她将“通过投资扩大[已隐去]来帮助产生美国税收并创造美国就业机会”。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份题为“商业计划：EB-2 NIW支持文件”的文件，日期为2021年5月，晚于2020年4月的申请提交日期。3 该商业计划在相关部分主张，“[申请人]的客户将通过提高生产力、效率和更高利润而受益，这将对整体美国经济产生积极反映”，并且“[b]到第5年末，[公]司将共有14名员工，从而通过创造新就业机会和增加所缴纳的工资税来刺激美国经济。”该商业计划进一步主张，“根据[经济政策研究所]提供的乘数，同期将产生的间接就业总数将达到29个。”

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，并指出拟议事业“有可能惠及其可能工作的未来学校或高等教育机构，并惠及其可能服务的学生。然而，全部证据未能证明[申]请人拟议事业的国家重要性。”审理主任还指出，尽管提交了“一份商业计划，预测到第5年末有14名员工，届时工资支出总计766,394美元，[申请人]未能表明这些预测代表了Dhanasar所设想的实质性经济影响。”审理主任进一步认定，“证据不足以

2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人必须在提交申请时确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请不得在申请人在一套新事实下变得符合资格后的未来日期获批。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg. Comm'r 1971)。

证明[申]请人的拟议事业以其他方式具有上升到国家重要性程度的更广泛影响。”

在上诉中，申请人讨论了其资格和此前的职业成就。她还提到“ [行]业[报]告和[文]章，其中讨论了教育管理人员在美国未来的核心和基础——坚实的教育和准备充分的劳动力——中所发挥的重要作用。”她进一步主张，拟议事业“ 影响着具有国家重要性的事项以及国民经济，具体而言 ”通过：

- 向教育机构提供有效的行政和运营支持，尤其是在这些机构从COVID-19疫情中恢复之际；
- 促进美国境内学校与其拉丁美洲潜在学生之间的跨境理解，从而通过学费推动国家经济利益；以及
- 刺激国内就业市场，因为她的公司将带动为美国工人创造新的就业岗位。

我们注意到，无论是为支持申请而提交的初始事业，还是RFE回复中的商业计划，均未涉及“ 促进美国境内学校与其拉丁美洲潜在学生之间的跨境理解 ”。因此，上诉中的该陈述提出了一系列新的事实，不能确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45。据此，我们无需进一步处理该主张。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、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 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例，符合第一项要件的要求，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，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“ 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 ”。Id. at 889-90。

记录未确立申请人将如申请中所主张的那样担任高等教育行政管理人员。具体而言，记录未确立[已隐去]或申请人提及的任何其他公司是高等教育机构。相反，为回应RFE而提交的商业计划将[已隐去]描述为“ 一家总部位于佛罗里达州、专门为美国教育机构提供咨询服务的公司 ”，而非高等教育机构。此外，记录未确立作为[已隐去]管理人员的申请人如何负责[已隐去]及其子公司（包括[已隐去]）的活动。若申请人将负责这些活动，则拟议事业似乎可能使[已隐去]及其子公司及其学生受益。拟议事业还可能使[已隐去]以及商业计划中提及的未指明客户受益。

然而，记录未确立该事业将如何达到“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”的水平，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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 ”。Id. at 889-90。尽管申请人在回应RFE时声称她自己的公司将在五年内直接雇用14名工人并创造29个间接就业岗位，但记录未确立雇用这14名工人并创造29个间接就业岗位将具有重大积极经济影响，而且即使确有此类影响，申请人也未指明这些工人的工作场所，也未确立这些工作场所是否位于经济萧条地区。参见id。我们注意到商业计划表明[已隐去]位于佛罗里达州[已隐去]，但在首次“ 扩大其市场拓展并与位于肯塔基州的客户合作 ”之后，“ 将瞄准位于田纳西州的客户，而[已隐去]位于俄亥俄州 ”。然而，该计划未指明14名工人和29个间接就业岗位的工作场所将在何处，以及这些就业创造在这些工作场所的背景下是否将具有重大积极经济影响。

申请人关于其资历和以往职业成就的论述涉及Dhanasar第二项要件，即她是否处于有利地位以推进拟议事业，而非Dhanasar第一项要件，即拟议事业是否同时具有重大价值和 national importance。参见id. at 888-90。反过来，申请人关于学术管理人员一般作用的论述以及关于教育趋势一般情况的论述，并未涉及“ 外国人拟从事的具体事业 ”及其如何可能具有国家重要性。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

总之，申请人未确立拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar第一项要件的要求，因此她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。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或经酌情裁量亦不因此获得批准。

命令：上诉被驳回。