JUN242021_03B5203 · 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：13092934 日期：2021年6月24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）

申请人是一名企业家，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求（即工作邀请要求）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，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，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举证责任。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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高等学位或其同等学历的专业人士之合格移民，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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外籍人士。

(B) 工作邀请之豁免——

(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)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然本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2，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(1) 该外籍人士拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位，能够推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，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——实质性价值与国家重要性——聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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籍人士。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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，权衡之下，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：鉴于该外籍人士资格的性质或拟议事业的性质，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；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及对该外籍人士贡献的国家利益是否

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

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，权衡之下，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

记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士资格。有待确定的其余问题是，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意见，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，申请人声称其打算继续“ 在美国作为企业家工作 ”并“ 扩大我现有业务的运营 ”。他表示目前正“ 通过我的企业[已隐去]和[已隐去]开发新客户和项目。通过这种方式，我受当前食品趋势和不断变化的食品口味的驱动，开发创新的食品服务产品。 ”此外，申请人称：“ 我还寻求在美国建立我的巴西[餐馆和酒吧]网络[已隐去]……除了扩展我自己的业务外，我还可以帮助美国公司和投资者应对他们在巴西进行商业和投资时将面临的复杂税法和法规…… ”

关于其业务，申请人解释称他创立了[已隐去]，“ 以精简我在美国市场的业务运营和投资。通过这家公司，我收购了[已隐去]的10%股份。 ”4 他进一步表示，[已隐去]是一家“ 总部位于佛罗里达州、专注于生产健康冰棒的公司，产品分销至全美。 ”此外，申请人称他创办了[已隐去]，一家总部位于佛罗里达州的公司，担任[已隐去]的官方经销商，面向佛罗里达州的小型市场和旅游景点。该公司还在北美和巴西全境分销产品。 ”此外，申请人主张[已隐去]是一家拥有三个门店的酒吧和餐馆，在[已隐去]州供应“ 精酿啤酒[已隐去]……我也有计划将这家公司扩展到美国。 ”

记录包括关于特许经营优势、法律服务未来趋势、华盛顿州律师预计短缺、美国律师事务所面临的商业趋势、全球化对美国经济的积极影响、外国出生企业家作为美国创新驱动力、移民及其子女的创业遗产、移民对我国经济的影响以及美国移民创业的信息。此外，申请人提供了讨论移民作为成功企业家、国际贸易和投资的益处、国际贸易模式及全球化后果、美国与巴西贸易和投资、移民拥有的

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 记录包括一份2018年1月由[已隐去]总裁[已隐去]签发的证书，表明申请人在该公司拥有“ 10%的所有权权益 ”。

对我国经济的企业、移民的消费能力和税收贡献、移民为何是天生的企业家、移民创办企业的增长，以及资本和创新作为移民改革辩论中的一个因素。他还提交了关于特许经营作为移民创办自己企业更简便方式的信息、贸易对美国及州级就业的影响、文化胜任力作为国际品牌成功的关键、美国对巴西申请加入经济合作与发展组织的支持、创业精神对美国经济的价值、移民创办企业的贡献、移民作为经济增长的驱动力，以及企业家参与促进更具包容性的经济。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的企业家工作具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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，或具有其他实质性的积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中：申请人主张，他在“ 商业战略、业务发展、并购、跨境交易、国际贸易、税务要求等关键商业事项 ”等领域拥有“ 超过15年的专业经验 ”。申请人在其领域的技能和知识涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。同上，第890页。此处的问题是，他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。

此外，申请人主张，其拟议事业将“ 激发经济生产和国家发展，并激励国内就业市场。他在美国境内的工作将为经济创造可观的收入，并促进高增长行业的重要交易，这反过来将有助于社会进步和国家利益。 ”他声称，其拟议工作提供了“ 对美国具有国家重要性的实实在在的影响，服务于社会和经济需求。 ”申请人进一步表示，其拟议事业将“ 有利于美国经济，创造更多收入，增加对外贸易流量，并有助于在该国创造就业。 ”他还主张，其事业“ 将加强美国与外国市场之间的经济联系 ”，并“ 由于其专业活动的连锁效应，产生重大的国家利益。 ”此外，申请人主张，“ 其拟议事业将有助于税收，优先考虑国内就业市场，并最终帮助在全国层面上增加美国的资金流动，这将有助于美国国内生产总值（GDP）。 ”而且，申请人坚持认为，其事业将通过“ 代表美国推动经济举措 ”来影响国民经济。

申请人的上诉提交材料包括一份空白的2020年表格941（雇主季度联邦纳税申报表）、2018年和2019年表格W-2（工资和税务报表），涉及[已隐去]的员工，以及2018年和2019年“ 将表格W-2/W-3总额与工资和税务登记簿核对平衡 ”。[已隐去]

该文件表明，[已隐去]在2018年雇用了32名员工，并支付给他们工资总计590,860.75美元。2019年，[已隐去]雇用了12名员工，并支付给他们工资总计209,504.11美元。然而，申请人仅是该公司百分之十的共同所有者和股东，记录并未显示他拟以何种身份工作使其主要负责该公司的业务运营。

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扩大其业务运营并为投资项目寻找客户的意图，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，我们认定请愿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超越其公司及其未来客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或食品和饮料行业。

此外，申请人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，或以其他方式为我国提供实质性的积极经济影响。具体而言，他未表明其商业计划 and 公司未来的人员配置水平将在佛罗里达州或美国提供实质性的经济利益。虽然申请人提供了文件表明他是一家雇用美国工人的公司的部分所有者和股东（百分之十）[已隐去]，但他未提供足够的证据表明他将主要负责运营其未来业务。证据也未显示其公司经营的地区经济萧条、其公司将在该地区雇用大量劳动力，或其事业通过就业水平或投资活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人商业项目对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。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资格或以其他方式在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。