MAY092022_05B5203 · 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

案由：20519530 日期：2022年5月9日

对内布拉斯加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）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求第二优先移民分类，即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)。

内布拉斯加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，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基础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。

该法第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或其同等学历的专业人士，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祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免—

(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。

此外，尽管法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，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，在申请人已确立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授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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从事的事业；以及(3) 总体而言，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，侧重于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重点从拟从事的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工作中取得成功的记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；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：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，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；以及对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

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

考虑的因素必须综合起来表明，总体而言，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

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。因此，上诉中需要确定的下一问题是，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。

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份“职业计划与陈述”，其中表明：

我在美国的职业计划是继续担任总经理兼运营专业人士，就如何正确规划、指导和协调公共或私营部门组织的运营向美国公司提供建议。我打算继续运用我从21年以上经验中获得的广泛专业知识和知识，为美国公司提供专家管理服务。

此外，我在超市行业一家公司的商业和运营管理方面的商业经验，将使我能够与希望在这些领域获利的美国公司合作，尤其是那些正在开展业务或计划将其业务扩展到国际的公司，且能极为轻松地合作。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份更新的“职业计划与陈述”，其中反映：

我在美国的总体拟从事事业是提供我的专业知识，以填补美国在管理实体杂货店以及在线杂货公司方面拥有广泛专业知识的经验丰富专业人士的缺口。作为零售领域的顾问，我为本地公司、组织和个人带来创新成果，改善其金钱利益。我的计划是在美国建立一家咨询公司，通过精益零售、优化采购、最佳实践供应链管理和高效门店运营来改善底线。通过建立稳健的组织、卓越的技能和顺畅的变革管理流程，为可持续成功做好准备。我还打算在当地培训零售专业人士，使他们能够在这些门店工作。这些专业人士将成为公司的员工或顾问。

审理主任认定申请人证明了拟从事事业的实质性价值，但未证明其国家重要性。在其决定中，审理主任详尽讨论了申请人的主张和文件，并正确认定其不符合Dhanasar第一项要件的国家重要性要求。在考虑整个记录，包括上诉中提出的论点后，

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

我们采纳并维持审理主任关于Dhanasar第一项要件认定的决定，并附以下评论。见Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)）；另见Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [I]如果复审裁判机构认定，事实及由此得出的评价性判断已由初审法官或听证官充分面对并正确解决，则该裁判机构可以自由地直接采纳这些认定 ”，前提是该裁判机构的命令反映出对案件的个别关注）。

在上诉中，申请人表示：“ 为进一步强调[其]拟议事业的范围和普遍性，请审查记录，特别是行业报告和文章，其中讨论了总经理和企业家在美国未来核心和基础中所发挥的重要作用。 ”在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的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. at 889。尽管他提供了与总经理和企业家职位及其角色有关的证据，但正如审理主任的决定中所讨论的，申请人必须证明其具体的、预期的咨询服务具有国家重要性，而不是总经理和企业家在超市行业中的国家重要性，也不是其打算从事的运营管理领域广泛范围的国家重要性。在 Dhanasar 中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 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的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。

此外，申请人主张他“ 将通过提供物流和供应链领域的咨询和服务来聚焦其美国业务的影响，重点是改进流程、实现成本降低，并通过优质咨询服务改善运营。 ”正如审理主任所指出的，申请人最初声称其拟议事业是担任“ 总经理和运营专业人员 ”。然而，在回应审理主任的补证通知时，申请人声称他打算“ 在美国这里建立一家咨询公司 ”。申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交申请之时起并持续至审理期间均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请不能在申请人根据一套新的事实变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步指出，援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS 不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”同上，at 176。因此，我们不会考虑申请人发生重大变更的拟议事业，即经营咨询服务。

此外，申请人声称其拟议事业将“ 对美国的关键商业活动产生重大连锁效应——即在美国服务于运营管理、合同谈判、跨境交易、战略规划等关键职能。 ”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。正如审理主任的决定中所讨论的，申请人没有提供具体信息和证据来佐证其关于拟议事业的预期影响达到

国家重要性水平的断言。在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。在此，记录没有通过支持性文件显示提供总经理服务如何能够充分超出雇用他的企业，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

此外，申请人主张其“ 拟议事业将对美国商业环境产生多重积极影响，从而为国家增进社会福利。 ”正如审理主任所指出的，申请人没有表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我们的国家提供重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的证据的情况下，记录没有显示申请人作为运营经理或企业家的职位所产生的对美国区域或国家经济的任何利益会达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。同上，at 890。

由于记录中的文件未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将没有实际意义。4

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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁决依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

4 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人以其他方式不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。