MAY162022_02B5203 · 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：19808418 日期：2022年5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）

申请人是一名企业家，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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驳回了申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作邀请、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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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国家经济、

文化或教育利益，或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(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) 项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该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) 中提出了审理国家利益豁免申请框架。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）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和全国重要性；(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，实质性价值和全国重要性，聚焦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。在确定拟议事业是否具有全国重要性时，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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中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 Dep't of Transp., 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作为持有高等学位的专业人士的资格。尽管审理主任认定拟议事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明申请人的事业具有全国重要性。审理主任还认为记录未满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将拟议事业描述为一项计划，“ 继续运用我在[创]业领域的专长和知识，特别是在[商]业[管]理、[特]许经营[管]理、[投]资、[房]地产[开]发、[谈]判、[人]力[资]源[管]理、[领]导力、[战]略[管]理和[创]业等领域具有专长。 ”尽管申请人最初未详细说明拟议事业的任何特定方面，但其还声称该事业将实现以下目标：

- 设计、实施和管理企业商业、战略规划、业务和财务领域的所有活动；
- 在多个行业部门引领创新和进步；
- 投资房地产事业；
- 吸引[外]国[直]接[投]资；
- 投资多个行业的不同事业；
- 继续创造就业，这将持续增加国家 GDP；
- 与行业同行、竞争者和潜在客户建立联系，以持续开发新的商业机会；以及
- 产生美国税收。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人明确表示他将经营多家企业，包括一家“ 主要控股公司[，该公司]管理联合房地产投资，以改善获得更多可负担住房的机会并提升美国的住房条件。 ”

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有全国重要性，并指出“ 记录中的证据未能传达对[申]请人拟议就业活动如何对其领域产生更广泛影响的理解。 ”更具体而言，审理主任认定“ [申]请人未能证明其拟议事业的影响超出其潜在雇主（或自有公司）、其商业伙伴、联盟和/或客户/顾客、同事或工作场所，且达到足以证明其事业具有全国重要性的水平。 ”审理主任还认定“ [申]请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济影响。 ”

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

在上诉中，申请人主张拟议事业“将对房地产、住房市场、外国直接投资和建筑业产生全国和地方影响。”申请人还主张其“已通过其企业集团在美国产生影响，并计划继续扩展和壮大其业务，从而影响佛罗里达州经济和国家经济，这具有全国重要性。”申请人进一步主张拟议事业“将超越其公司和客户，更广泛地影响房地产和建筑行业。”

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，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。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，如第一项要件所要求，这些事业“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效应，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

申请人提交了多份文件以支持其在上诉中的主张；然而，这些文件的日期均晚于2018年12月的申请提交日期。申请人提交了一份商业计划书，标题为“EB2 Supporting Documentation”，日期为“April 2022”。申请人还提交了日期为2021年和2022年的银行对账单，以及2021日历年的公司纳税申报表。申请人提交了提供一般性信息的各类文章，例如一家名为The Balance的网站发表的一篇题为“Real Estate's Impact on the US Economy”的文章、Information Technology & Innovation Foundation发表的一篇题为“Attracting Foreign Direct Investments Through Augmented and Virtual Reality”的文章，以及一家名为Medium的网站发表的一篇题为“Economy 101: Real Estate Sector-the Property Provider of the Economy”的文章。这些文章要么日期晚于申请提交日期，要么未载明出版日期但讨论的是申请提交日期之后发生的公共事件。申请人还提及一份邀请其成为Countrywide Capital Group, LLC顾问委员会成员的邀请函。申请人将该委员会描述为“一家主要买家和私人房地产投资公司，专门在佛罗里达州、美国西部及全国范围内收购、稳定和处置不良（Scratch & Dent）及非 performing 抵押贷款和REO房产。”上诉时提交的顾问委员会邀请函副本日期为2022年4月1日，其中涉及将在未来某个未指明时间开展的活动。

申请人必须在提交申请时确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请不得在申请人或受益人在新的事实组合下具备资格后的未来日期获得批准。Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248（Reg. Comm'r 1978）。由于申请人在上诉时提交的商业计划书日期为“April 2022”，晚于申请提交日期，因此不能确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248。日期晚于申请提交日期的银行对账单和纳税申报表也不能确立资格。见id。同样，上诉时提交的文章也不能确立资格，因为其日期晚于申请提交日期，或者未载明出版日期但讨论的是申请提交日期之后发生的公共事件。见id。进而，顾问委员会邀请函不能确立资格，因为其日期晚于申请提交日期。见id。

即使上诉时提交的商业计划书能够确立资格（但其不能），它也不会提供足够信息以确定拟从事的事业是否具有雇用美国工人的重大潜力。例如，该商业计划书概述了九个建筑项目，其中两个是独栋住宅翻新，七个是独栋住宅新建。该商业计划书指明了每个项目的销售日期；然而，它未指明项目日期以确定这些项目是依次进行还是同时进行。尽管该商业计划书指明每个翻新项目“ 创造 ”了48个“ 就业岗位 ”，每个新建项目“ 创造 ”了184个“ 就业岗位 ”，但它未指明任何“ 创造 ”了就业岗位的雇员身份以及这些岗位的具体内容。具体而言，该商业计划书未确立在2019年翻新项目上工作的同一批48名雇员是否也在2020年和2021年期间参与了其他八个项目。因此，即使该商业计划书能够确立资格（但其不能），它也不会提供足够信息以确立拟从事的事业是否具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式产生重大积极经济效应。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。

其次，即使上诉时提交的文章能够确立资格（但其不能），它们也未涉及申请人、其拟从事的事业，以及该具体事业将如何产生达到国家重要性水平的重大积极经济效应。见id。进而，即使顾问委员会邀请函能够确立资格（但其不能），它也未确立申请人在“ 加入[发函人的]顾问委员会 ”后将做什么，以及这些活动将如何产生达到国家重要性水平的重大积极经济效应。见id。

总之，申请人未确立拟从事的事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，因此其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。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）（在申请人本不具备资格的情况下，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，或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。