NOV272020_06B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

案号：8303355 日期：2020年11月27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）

申请人是一名市场营销和综合管理专业人士，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附加于该 EB-2 分类的工作邀请要求及劳工证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，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而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资格，申请人必须首先证明其符合基础 EB-2 签证分类资格，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，因此需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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请豁免——

(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) 项下关于外国人在科学、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 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2授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(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议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求从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，豁免工作邀请要求从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

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）。

其他合格美国工人可用，美国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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而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。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、从而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认定，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，申请人表示她打算在佛罗里达州创办一家咨询企业，为物业管理公司和其他小型企业提供支持和咨询服务。她主张其咨询服务将帮助有抱负的创业者获得“ 通过创办自己的企业去追逐梦想的信心 ”。申请人进一步表示，其事业针对“ 佛罗里达州三个 (3) 相关行业部门：物业管理、建筑以及住宿/餐饮服务，这些部门与旅游业密切相关 ”。她还主张，“ 通过为佛罗里达州各地的小型企业提供咨询，她期望能够提高中小型企业的存活率，从而改善地方和全州经济 ”。在其上诉书面论证意见中，申请人坚持认为其拟议“ 事业是建立一家专业咨询顾问公司，专注于为小型企业（如物业管理公司）提供关于如何增加收入、扩大利润、发展业务、招聘新员工和留住现有员工以及为客户提供更好服务的建议、策略和实施方案 ”。
申请人提交了一份商业计划书，其中指出该公司将帮助“ 美国物业管理公司实现服务平台现代化、提高效率、扩展业务并创造新就业岗位 ”。该商业计划书包括市场分析、拟设公司及其服务的信息、财务预测和预估、业务发展战略，以及申请人在巴西的工作经历描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计第一年雇用五名人员，第二年八名，第三年十一名。此外，其计划提供第一年 301,500 美元、第二年 641,550 美元、第三年 962,325 美元的收入预估。然而，申请人未充分解释这些人员配置和收入预测是如何计算的。
记录包括一份由申请人和[已隐去]于 2019 年 5 月签署的意向书，拟订立业务协议；一封 2019 年 6 月来自[已隐去]客户关怀经理致申请人的电子邮件，表示有兴趣建立合作伙伴关系以吸引“ 来自国外的投资 ”；一封 2019 年 6 月来自[已隐去]致申请人的电子邮件，讨论为潜在房地产买家提供的“ 购房/投资选择 ”；以及一封来自[已隐去]的信函

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

向申请人提供的、与其对美国房地产市场投资兴趣相关的材料。她还提交了一封来自~_____ __的信函，该人是O大学的兼职副教授，讨论了美国战略营销与咨询服务业，包括对该行业服务的一般性描述以及有关其市场价值和年收入的信息。她主张，申请人的拟议工作因该行业的规模而具有国家重要性，并且因为她的工作“ 旨在支持拉丁美洲地区和美国境内小企业的增长 ”。

此外，记录中包含有关创业作为新就业和经济增长驱动力的信息、年轻公司作为就业创造主要来源的信息、美国的移民创业、[已隐去]对旅游业依赖的弊端、该大都市区的人口，以及~-~佛罗里达州酒店入住率和收入。申请人还提交了讨论美国创业统计数据、企业失败百分比、[已隐去]佛罗里达州小企业排名、创业者对更多指导的需求、佛罗里达州商业友好环境、推动佛罗里达州国内生产总值增长的六大产业，以及2018年[已隐去]住房市场价格增长放缓的文章。此外，她还提供了有关全国创业活动趋势、佛罗里达州小企业概况、创业在促进经济增长中的价值、美国小企业管理局（SBA）、SBA的服务与指导、SCORE商业辅导项目4、旅游业对该地区的影响，以及2018年住房投资机会（排名[已隐去]）的信息。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人作为小企业顾问的拟议工作具有实质价值。

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“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。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“ [a]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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [a]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，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业“ 将刺激和支持创业，而创业正是美国经济的命脉。 ”她主张，由于小企业市场的广度，她的事业“ 将有能力在该领域产生强烈影响 ”。申请人还辩称，其拟议咨询服务提供“ 对美国小企业的巨大[影]响 ”。她进一步指出，其拟议工作影响“ 政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”。例如，她指出SBA与SCORE商业辅导项目的资源合作，并主张此类合作“ 表明美国对小企业咨询和辅导具有特定利益 ”。此外，申请人声称，“ 小企业的健康与增长 ”

4 信息表明，SCORE是一个非营利性的“ 志愿专家商业导师网络 ”，致力于帮助“ 创业者创办和发展其小企业 ”。

因她的事业而产生的“小企业”将“如所提供研究所示，产生经济和社会影响。”5

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她为其未来客户提供有价值咨询服务的意图，但她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，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们得出结论，记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其公司及其未来客户范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响小企业咨询领域、物业管理行业或美国或佛罗里达州经济。

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重大积极经济影响。具体而言，她未显示其公司未来的员工规模和咨询活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。尽管[已隐去]的销售预测表明该公司具有增长潜力，但它并未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工，但她未提供足够证据证明~[已隐去]运营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。申请人也未证明其公司未来咨询服务带来的小企业就业或收入任何增长将实质性影响佛罗里达州或全国的 economic activity 或税收。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按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未证明其有资格或经自由裁量本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

5 所提供的研究涉及营销和咨询行业、创业以及美国和佛罗里达州小企业的一般数据，而非与申请人特定拟议事业相关的影响。此处的问题不是申请人所在领域整体或整个行业的更广泛影响，而是她作为小企业顾问的具体拟议工作的潜在预期影响。

命令：上诉被驳回。