# SEP022021_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：18038375 日期：2021年9月2日

对内布拉斯加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）

申请人是一名总经理兼运营经理，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分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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。

在上诉中，申请人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责任。本法第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……合格移民，即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

在将来实质上有利于美国国家经济、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。

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批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——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，我们考虑其潜在的未来影响。

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；即使假设其他合格美国工人可用，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 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS批准或拒绝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表明，权衡之下，豁免工作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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、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符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人主张：

通过在巴西多年从事工商管理（即一家大型连锁餐厅）所获得的经验，[他]对于丰富美国餐饮业不可或缺。凭借其作为管理者的专业经验，加上在巴西餐厅多年的丰富经验，再结合美国提供的最佳技术，将有可能与其他公司建立牢固的合作伙伴关系，促进美国市场，制定逐步增长计划，为美国人民创造直接和间接就业机会。

此外，他打算始终以公道的价格提供高质量产品，基于质量、效率和诚实，与客户建立信任关系。

根据BLS——劳工统计局的研究，在他打算在美国开始生活的地区，职位空缺正在增加。

申请人还提交了一份商业计划，“设想有机会按照其现有餐厅的模式开设一家餐厅，提供美味的巴西美食和著名的烧烤，不仅吸引巴西人，也吸引一般的肉类爱好者。”此外，商业计划声称，扩张到美国的想法是在该地区开设多家分店，随后扩展至[已隐去]。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了一份声明，其中表示：

[D]凭借在餐饮业的经验和知识，我相信我们能够建立一家稳固的餐厅，以差异化的管理风格和创新理念，创造就业和机会，因为只有这样你才能有一个成功的案例，尤其是在我们因COVID-10而经历的当前形势下，失业和公司止赎每天都在增加。

我有一份来自公司的提案，拟在[已隐去]地区开设一家[已隐去]，连同公司[已隐去]一家

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

有兴趣投资该项目的巴西公司。我们已经有考察好的地点和店铺以及所附项目。今年1月至3月，我为公司[已隐去]提供了咨询服务，该公司是位于[已隐去]的餐厅[已隐去]的所有者，凭借我在巴西不同餐厅的咨询和管理经验，我得以对餐厅的管理和流程做出重要改变，包括这对克服COVID-19的挑战具有重要意义。

申请人还提供了更新的商业计划以及与潜在投资者相关的文件。在上诉中，申请人坚持主张：

在美国，[他]打算在[已隐去]地区开设一家餐厅[已隐去]的分店。他已经有考察好的地点和店铺，一些公司希望投资他的创业项目。

为此，[他]有一份合伙提案，拟在该[已隐去]地区开设一家专营巴西烤肉的餐厅分店，合伙方为[已隐去]公司，一家有意在美国投资的巴西公司，愿意为第一家餐厅投入150,000美元启动资金。

审理主任认定，申请人证明了其拟议事业的实质性价值，且案卷支持该结论。基于下文所述理由，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具有国家重要性。

在上诉中，申请人强调“ 创业是经济中最具活力和最重要的部分之一 ”，且“ 现代经济史上的创业者对真正激进的创新负有不成比例的责任 ”。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。在此，申请人必须证明其在[已隐去]佛罗里达地区开设餐厅具有国家重要性，而非餐厅创业精神或整体创业精神的国家重要性。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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 ”。Id. 我们还指出，“ 一项事业若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，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 ”。Id. at 890。

申请人还强调，其“ 正在审议的经验符合这一专业人士类别 ”，且“ [其]拟议事业提供了其在管理和创业领域的深厚知识，凭借其广泛的培训和实践经验，他完全有资格经营一家必将为其所在社区的发展做出贡献的企业 ”。然而，申请人在其领域的经验和能力涉及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 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业是否在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。

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。尽管申请人讨论了“巴西食物的丰富性”，但他未提供充分、具体的信息和证据，以证明其具体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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，案卷未显示在[已隐去]佛罗里达开设和经营餐厅如何充分超出其自身公司和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响餐饮业或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业为我国带来重大积极经济影响，或具有雇用美国工人的重大潜力。他未显示其餐厅的未来业务活动和人员配置水平将如Dhanasar所设想的那样，为特定地区或美国提供重大经济利益，Id. at 890。事实上，其商业计划均未讨论创造就业或表明餐厅所需工人数量，且它们声称其餐厅最初将每月盈利35K美元，最终利润率达到每月80K美元。然而，申请人未提供任何相关支持证据以佐证其在商业计划中的主张，并证实其公司的未来业务活动将为特定地区或美国提供重大经济利益，而非仅限于[已隐去]佛罗里达地区。此外，申请人未确立每月35K至80K美元的利润率如何构成符合Dhanasar的“重大积极经济影响”。
此外，申请人未提供证据，例如，其餐厅将位于的[已隐去]佛罗里达地区经济萧条，其将在该地区雇用大量工人，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。申请人也未确立其餐厅运营带来的任何就业或投资增长将实质性影响一个州、地区或全国的经济活动或税收。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于案卷中的文件未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或另行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，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。