SEP142021_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：13671679 日期：2021年9月14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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《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，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级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。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级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……合格移民，即持有高级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，将前瞻性地实质性惠及国家经济、文化或教育

利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域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]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

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分析框架。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，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既具有实质性价值又具有国家重要性；(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，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 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）。

综合考虑后必须表明，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。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚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。审理主任否决了该申请，部分原因是认定申请人未能充分证明其拟议事业的实质性价值和国家重要性，不符合 Dhanasar 第一项要件的要求。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人主张USCIS“ 未适当考虑 ”在申请被否决前提交的证据，例如申请人的工作计划和陈述、申请人在该领域先前工作活动的证据以及行业文章和报告。基于下述理由，我们撤回审理主任关于申请人事业不具有实质性价值的认定，但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。4

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]业家的职业生涯，其工作将侧重于为建筑、家居装修和室内设计行业提供咨询服务，以及分销其所需用品。 ”5 申请人进一步解释其事业“ 具有双重性 ”，并指出：

第一，[我]打算为美国境内建筑设计和行业中的现有公司提供咨询，过去几个月[我]一直在为 N-G-、N-0-S- 和 T-M- 公司这样做。第二，[我]打算发展制造和分销业务，在美国创造专业化和创新性的瓷制品。[我]将作为优质瓷质砖产品的分销商运营，主要从巴西、西班牙、意大利和中国进口。

在此，申请人声称其将从事从国外进口瓷制品并在美国分销、为希望从事同样业务的公司提供咨询服务，并且还可能“ 发展制造和分销业务，在美国创造专业化和创新性的瓷制品 ”。记录中还包括审查与美国经济健康相关问题的文章和报告，例如建筑行业的经济前景、家居改造如何影响经济增长、移民在美国创办的公司的经济意义，以及移民企业家作为经济贡献者的重要性。因此，记录显示申请人作为参与该事业的企业家所拟从事的工作具有实质性价值。我们撤回审理主任的相反结论。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
5 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否符合 Dhanasar 框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为其正在申请豁免工作邀请要求。

在判断申请人的事业是否具有国家重要性时，相关问题并非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“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，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内具有国家甚至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“ 作为一名资深企业家，在建筑、室内设计以及建筑和室内设计用品分销方面拥有超过20年的经验……毫无疑问，申请人在建筑、家居改善和商业发展领域拟议的事业将属于具有国家重要性的领域。 ”申请人在其领域中的经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移到该外国人身上。 ” Id. at 890。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。

重要的是，申请人就如果本申请获批他将如何从事其事业提交了不一致且含糊的证据。申请人称他与另一家公司T-M-成立了商业合伙关系，并“ 达成协议，瓷制品分销业务将通过T-M-实施，且[申请人]成为[T-M-]的主要股东，持有51%的公司股份。 ”另外，申请人提供了另一家公司N-G-的商业计划副本，其中他声称将作为N-G-的首席执行官从事其事业。N-G-“ 将作为从巴西、西班牙、意大利和中国进口的优质瓷质瓷砖的分销商运营……并将向寻求从这些国家进口瓷质瓷砖的企业提供咨询服务。 ”6 N-G-的商业计划提供了其产品分销和咨询服务在第一年合计总收入预测为$530,850，在公司运营第五年为$772,673。根据该计划，在这五年期间人员编制将保持不变，其人员将包括一名首席执行官（申请人）、一名行政助理（申请人的配偶）、一名进出口专员、一名客户经理以及一名营销和销售助理。该公司还将“ 使用会计师、法律专家、仓储和物流公司作为独立承包人的服务。 ”值得注意的是，佛罗里达州公司记录显示，虽然申请人曾是T-M-和N-G-两家公司的公司高管，但两家公司均在上诉提交后的2020年9月因“ 不活跃 ”而解散。7

在上诉中，申请人引用了申请人先前提交的陈述和商业计划，并表示“ 在他移民后，他将预期设立一家美国公司 ”以开展先前所述的产品分销和咨询服务，但他未解释他打算通过一家完全不同的公司、T-M-、N-G-还是其组合来创办其业务。因此，申请人未能证实其商业计划的相关性

6 申请人为N-G-提交的商业计划未提及他“ 在美国发展制造和分销业务以创造专业化和创新性瓷制品 ”的计划。

7 N-G-和T-M-的佛罗里达州公司记录可在http://search.sunbiz.org/Inquiry/CorporationSearch/ByName查阅，（最后访问日期2021年9月14日）。

作为从事其预期事业的依据（N-G-目前是一家不活跃的公司）。8 尽管如此，为便于我们的讨论，我们将引用申请人的N-G-商业计划，作为申请人在美国从事其拟议事业的方式。

申请人主张，其拟议事业将“ 通过跨境贸易倡议支持美国境内以及海外市场的商业活动，从而为美国经济作出贡献。 ”他声称其“ 拟议事业为商业和进出口活动提供直接利益，这将代表美国经济大幅增加收入，从而促进美国居民获得资金，[并]巩固全国范围内的外国直接投资…… ”申请人还主张，其事业“ 将产生重大的国家利益，因为其专业活动具有涟漪效应。 ”

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其打算经营一家将进口和分销室内设计相关建筑材料并向未来客户提供进出口咨询服务的公司，但他未提供足够的信息和证据以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，我们认定该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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。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、商业合伙关系和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国建筑和室内设计行业。

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显著潜力，或以其他方式提供重大积极经济影响。具体而言，他未显示其公司未来的人员编制水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然N-G-的销售预测预测了这家（现已不活跃的）公司的增长潜力，但它们未证明申请人项目对区域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。Id. at 890。

此外，尽管申请人主张N-G-将雇用申请人、其配偶、另外三名个人以及独立承包人，但他未提供足够证据证明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区使用大量劳动力，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运营所带来的任何就业或投资增长将对佛罗里达州或全国的经济活动或税收产生重大影响。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

8 申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和含糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

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，对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。9

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有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

9 当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中处理替代问题）。