SEP152021_09B5203 · 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：13741081 日期：2021年9月15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 分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而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，主张她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。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。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、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，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，豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即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，豁免工作要求进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，豁免工作要求进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。4 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求进而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任否决了该申请，部分理由是认定申请人未能充分证明其拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的实质性价值和国家重要性。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、申请人在该领域既往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，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。5

关于其依据 Dhanasar 第一项要件提出的资格主张，申请人声称她打算 " 通过促进将实质性增强美国经济的跨境商业交易，推进[其]作为工程师和业务经理的职业生涯 "。她解释说，其职业生涯涵盖商业管理、房地产、工程、信息技术（IT）和项目管理等方面，并且她将通过经营 H-P-（一家她与其配偶共同拥有的佛罗里达州公司）来实现其事业。根据其简历，她是 H-P- 的 " 高级副总裁 "，其在组织内的主要职责是 " [提]供可靠且最先进的基础设施和室内设计服务，与客户建[立]牢固的关系并扩大[服务]组合。 "6 申请人进一步表示，通过其事业她将：

[提]供我的专业知识来创办企业，并继续为新开发项目提供咨询、跨境文化适应[和]技术支持……通过汇集创新、技术、可持续性、战略规划和项目管理，以及为美国……住宅、商业和酒店市场提供完整的室内装饰和建模解决方案组合。目前，我的公司在[已隐去]拥有 1 套公寓，在[已隐去]佛罗里达州拥有 3 块土地。我正在将我公司的公寓提供给客户作短期租赁，并打算在[已隐去]地块上建造更多租赁和投资物业——这些物业的建设将意味着为建筑和工程行业的美国工人提供就业和职位机会。一旦

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人证明其持有相当于美国学士学位的外国学位，并在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进式经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。
5 虽然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。
6 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满足 Dhanasar 框架是必要的，但她无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为她正在申请豁免工作要求。

这些物业完工后，将作为我公司客户的投资机会。

记录中还包括一些文章和报告，其审视了与移民创业在美国的重要性相关的问题，例如由移民创办的公司的经济意义，以及移民创业者作为经济贡献者的影响。我们认定，申请人拟从事的作为涉及房地产开发、室内设计、改造和装饰的创业者的工作具有实质价值。我们撤回审理主任的相反结论。

转向判断申请人的事业是否具有国家重要性，相关问题不是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，我们寻找拟议事业的“ 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]项事业如果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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在她的上诉书面论证意见中，申请人主张“ 作为一名多技能专业人士，在工程、企业管理、房地产、IT和项目管理领域拥有高素质的经验和专业知识……毫无疑问，[她]将在美国的一个具有国家重要性的领域工作，能够产生实质性的积极影响。 ”7 值得注意的是，申请人在其领域的经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，她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。

申请人强调，自其公司于2016年成立以来，她已被多名客户聘用“ 提供室内设计和改造服务 ”，并且她的一些客户“ 在美国市场拥有众多房地产物业，他们主要将其用于度假或出租 ”，这表明“ 通过她的室内装饰和改造项目，她为客户物业增加价值，从而提高其整体市场价值，并改善其投资回报。 ”她进一步主张，其拟议事业“ 将产生重大的国家利益，因为她的专业活动在商业领域具有涟漪效应。 ”

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了她经营一家提供住宅房地产

7 同样，申请人提供了前雇主和工作同事的推荐信，这些信件概述了她的工作成就，并作出一般性陈述，称如果她移民美国，她的服务将是有益的。显然，写信人高度评价申请人。然而，所提交的信件不足以确立如果本申请获批申请人将专注的具体事业的预期影响。提交支持申请的推荐信并非资格推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。See 1756, Inc. v. US Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。

开发服务，以及为其客户提供室内设计、装饰和改造服务，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。Id. 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、商业伙伴关系和客户群，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，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供重大积极经济影响。具体而言，她未显示其公司未来的员工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。她证明其公司在为各类客户提供服务方面取得了一定成功，并主张（无支持证据）其公司已在美国雇用三名个人，声称其公司的员工配置“将随着公司运营的进展稳步增加。”虽然所提交的证据表明其公司可能具有增长潜力，但记录未证实申请人事业对区域或国家经济带来的利益将达到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H-P-雇用了三名美国工人，但她未提供足够证据证明其公司将运营的地区经济萧条、她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带来的任何就业或投资增长将对佛罗里达州或全国的 economic activity 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。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，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所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。8

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，我们认定她未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。

命令：上诉被驳回。

8 当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析额外理由。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)（当申请人以其他方式不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代问题）。