SEP152021_14B5203 · 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：13951623 日期：2021年9月15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）

申请人是一家企业管理咨询公司，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分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《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要求的工作邀请、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。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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，因此需要单独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……合格移民，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，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(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) 中提出了裁决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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，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；即使假设存在其他合格的美国工人，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)。

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在企业管理咨询领域具有实质性价值，但审理主任得出结论认为，记录未能证明受益人的事业具有国家重要性。审理主任还认定记录未满足 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要求是正当的。

最初，申请人将事业描述为经营一家咨询公司，“ 将帮助美国公司在巴西启动、扩展和扩大其业务 ”。申请人还表示，其公司 “ 第一年将全职雇用四(4)人，第二年再增加两名员工，第四/五年我们将有8名直接员工 ”。具体而言，申请人表示最初的四名员工将是一名咨询经理、一名行政助理、一名项目分析师和 “ [法]律[合]同 ” 人员，第二年将加入一名 “ [客]户[开]发[负]责人 ” 以及一名额外初级咨询师，分别在第二、第三和第四年各雇用一名。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人更改了其咨询公司的名称，并声称 “ [根]据计算器，[其咨询公司]将在运营第一年创造15个工作岗位，增长至44个工作岗位，其中26个位于高薪的[专]业、科学和技术服务行业（NAICS 541610），[管]理[咨]询公司目前被美国[政]府归入该行业。 ” 申请人在回应RFE时特别声称：

因此，关于国家重要性，[审]理[官]不能忽视以下事实：

• 该事业具有雇用美国工人的重大潜力（44个工作岗位），特别是因为经济活动的初始变化会导致其他轮次的支出和经济活动，从而在该地区创造额外就业机会。
• 该事业将在未来5年内产生[联]邦、[州]和工资税，雇用美国人必然会在该地区产生其他积极经济效应，因此该事业将具有其他实质性积极经济效应。
• 该事业还将通过创造新的就业岗位、在地方、州和联邦层面产生税收，广泛增进社会福利。
• 最后，发展涉及美巴贸易的业务以及发展小企业，直接影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，并且也是国家倡议的主题。

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

作为发展美巴贸易的模式，申请人在RFE回应中提供了以下概要：

- 为有兴趣在美国扩展或迁址的公司提供选址服务。
- 确定特定产品和服务的美国供应商。
- 为希望开展国际业务的巴西公司安排访问美国公司。
- 提供有关美国重大商业活动的信息。
- 提供有关美国特定州重要联系人（如律师、会计师、口译员、行业协会等）的信息。
- 通过新闻报道和公共关系支持公司的营销举措。

在该决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 记录未显示[申]请人拟议的事业将在足够程度上超越其自身公司，以与国家重要性相称的水平对咨询行业产生更广泛的影响。 ”审理主任进一步指出，“ 记录中似乎存在不一致之处，因为最初向[美国公民及移民服务局（USCIS）]提交以支持申请的商业计划表明第一年将创造四个工作岗位，而[补件通知答复]表明[第一年]将创造15个工作岗位。 ”3

在上诉中，申请人澄清，“ 第一年创造15个工作岗位并增长至44个 ”的预测指的是使用美国经济分析局区域投入产出建模系统运营州乘数计算的该地区额外的“ 间接工作岗位 ”。4 相反，拟议事业在第一年仍将涉及申请人咨询公司的四名员工（包括申请人），到第四年增长至总共八名员工。申请人还在上诉中主张，“ ‘ 雇用美国工人的显著潜力 ’……与‘ 雇用大量美国工人的潜力 ’并不相同。 ”申请人还在上诉中重述了“ 关于国家重要性 ”的要点列表，称“ [审]理[官]不能忽视。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ 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（如第一要件所要求），包括“ 在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

3 审理主任将这一变化归因于准备修订商业计划的咨询公司的一封特定信函，该信函在补件通知答复中提交；然而，申请人也在补件通知答复书面论证意见中提供了修改后的商业计划，第一年15个工作岗位增长至44个工作岗位。
4 例如，记录中的计算表明，第一年该事业将间接促进该州“ 农业、林业、渔业和狩猎 ”行业0.07个工作岗位，加上其他21个行业的间接工作岗位，总计14.73个间接、抽象工作岗位。

更广泛的影响，例如“雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区。”Id. at 889-90。

管理商业咨询公司并向其他公司提供商业咨询服务的拟议事业使这些公司和客户受益。然而，记录未证明该事业如何在雇用美国工人的显著潜力或具有实质性积极经济效应方面产生更广泛的影响，超出申请人的雇主和客户范围，如Dhanasar第一要件所设想的那样。5 见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

鉴于Dhanasar框架的背景，申请人将“‘雇用美国工人的显著潜力’[与]‘雇用大量美国工人的潜力’”加以区分是错误的。Dhanasar第一要件还涉及“事业是否具有创造显著经济影响的潜力”，作为有利因素而非要求。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。具体而言，“在考虑[拟议]事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响”并且“我们寻求更广泛的影响”。Id. 此外，Dhanasar将“雇用美国工人的显著潜力”作为“实质性积极经济效应[]”的一个示例，重申了第一要件所设想的“显著经济影响”。Id. at 889-90。在本案中，记录缺乏证据证明拟议事业雇用四至八名直接工人并间接促进22个行业最多44个工作岗位的潜力如何具有创造显著经济影响的潜力或产生更广泛的影响，达到Dhanasar所设想的实质性积极经济效应的水平。见id. at 889-90。

同样，尽管申请人提及四至八个直接就业岗位以及潜在44个间接汇总就业岗位将产生的联邦、州、地方及工资税，但记录并未证明这如何达到Dhanasar所设想的更广泛影响和实质性积极经济效应的程度。参见同上。申请人主张，商业计划预计在5年期间累计缴纳“1.1百万美元的税款”。然而，记录缺乏证据证明五年缴纳1.1百万美元工资税和公司税的相对重要性，以及这是否会达到显著经济影响的程度，或在Dhanasar所设想的实质性积极经济效应层面具有更广泛影响。参见同上。

申请人还主张该事业将发展美国-巴西贸易。然而，整体记录以及申请人发展该贸易计划的要点列表未证明该事业如何具有创造显著经济影响的潜力或产生更广泛的影响，达到Dhanasar所设想的实质性积极经济效应的水平，而非仅限于使申请人的咨询公司及其客户受益。见id.

5 申请人的商业计划表明，该咨询公司将在第一年帮助14个客户开发品牌，到第五年增长至帮助40个客户开发品牌。商业计划还表明，它将在第一年帮助一个客户重塑品牌，到第五年增长至帮助六个客户重塑品牌，第五年总计46个客户。然而，记录未证明咨询公司将帮助开发的任何品牌的经济价值，或其他可能证明该事业更广泛影响或实质性积极经济效应的因素。

例如，在上诉中，申请人笼统地陈述该事业将帮助“美国企业进入巴西市场，通过出口扩大其收入”，而未详细说明客户收入扩张和出口增长的程度，也未提供背景信息以证明该扩张和增长是否达到实质性积极经济效应的水平。同样，在上诉中，申请人笼统地陈述该事业将“帮助巴西人在美国建立和发展其业务，再次有利于美国经济”，而未提供足够的细节和背景以证明经济效应的程度。6

总之，申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性，因此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第二或第三要件的意见。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定申请人未证明有资格或否则在自由裁量权上应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

6 申请人还引用了美国贸易代表办公室和美国国务院关于巴西的一般信息；然而，该信息未涉及拟议事业，也未涉及拟议事业如何具有更广泛影响或实质性积极经济效应。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。