SEP202021_05B5203 · 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：17944600 日期：2021年9月20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）

申请人是一名综合与运营专业人士，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分类所附工作要求及国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，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 underlying 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须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

在预期上实质性惠及美国国家经济、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]在司法部长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) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立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) 总体权衡，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，我们考虑其潜在预期影响。

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，总体权衡，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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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）。

综合起来，必须表明总体权衡，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认定，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其依据 Dhanasar 第一项要件主张的资格，申请人表示其在美国的拟议事业是“ 继续从事工厂管理工作，就如何适当或更好地管理、协调和改进其运营向美国制造商和生产公司提供建议。 ”申请人称其打算利用其现有企业——4 来“ 提供专注于项目、成本、范围管理、风险评估和质量控制的咨询服务，以促进美国市场重建公司的改进和持续成功。5 他还解释称，他也将为行业收入增长作出贡献，并“ 预计未来5年向美国缴纳税款1,345,555美元。 ”6

记录包括关于美国综合与运营经理以及有才华的制造商短缺的文章。此外，申请人提供了行业报告和文章，表明管理咨询和制造业可能在佛罗里达州和美国扩张。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议作为综合与运营经理的工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。7 参见 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具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 提交申请时，申请人是[已隐去]的共同所有人，该公司于2015年6月在佛罗里达州注册成立。
5 在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份日期为2020年10月的[已隐去]商业计划。关于未来人员配置，其商业计划预计[已隐去]将在第一年雇用四名顾问，在业务扩展到纽约和加利福尼亚后，第五年雇用54名顾问。此外，该计划提供第一年收入预测564,480美元，第五年收入预测9,262,741.07美元。然而，申请人未解释这些人员配置和收入预测是如何计算的，也未提供证据支持。
6 申请人提交的商业计划预计第一年雇用四名员工，总薪资支出为568,490美元，然后到第五年增长至54名员工，总薪资支出为4,538,920美元。同样，申请人未解释这些人员配置和支出预测是如何计算的，也未解释在仅向[已隐去]投资84,000美元的情况下，他预计如何支付第一年的薪资支出。

工人或具有其他实质性积极经济影响，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。”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其背景、教育、工作经历以及在其领域内的专业培训。申请人在其领域内的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟议事业转向外籍国民”。同上，第890页。8 此处的问题是他拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图扩大业务运营并向未来客户提供一般及运营咨询服务，但他未提供充分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案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分超出其公司、合伙关系和客户群的范围，从而以与国家重要性相称的水平对其领域或行业产生更广泛的影响。

申请人主张其拟议事业“将具有雇用美国工人的意义并产生积极的经济效应”。申请人表示其事业“将为美国食品生产带来显著的社会福利，最大化制造商和生产公司的绩效、管理、安全、质量和生产力”。然而，申请人未证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我们的国家提供实质性的积极经济效应。具体而言，他未显示其项目的未来人员配置水平和商业活动能够为佛罗里达州或美国提供实质性的经济利益。尽管销售预测f01i I表明这些项目具有增长潜力，但申请人未提交证据证明其各项事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济效应”水平。同上，第890页。

此外，尽管申请人主张l 将雇用美国工人，但他未 I提供充分证据证明其运营所在地区经济萧条、他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实质性经济利益。申请人也未证明归属于! I._____.....l运营的就业或收入增长能够实质性影响佛罗里达州或

8 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将“特殊能力”定义为在某一特定事业领域中“显著高于通常所遇水平”的专长程度。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人都不能仅通过证明其专长程度显著高于其专业领域中通常所遇水平而获得豁免资格。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第886页注3。

全国范围。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料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，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。

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范围内值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。