APR052024_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：29832827 日期：2024年4月5日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名企业家，与其配偶共同拥有一家在佛罗里达州注册的企业，其寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类（EB-2），以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2) (2022)。

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。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3 (2022)。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人具备资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”予以自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Matter of Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 参见 Poursina v. USCIS, 936 F. 3d 868, 870-76 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）；另参见 Flores v. Garland, 72 F. 4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入

• 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
• 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-91。

二、分析

记录显示，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。具体而言，申请人在上诉中称其为“ 拥有金融和国际商务高级学位的专业人士 ”，并提供了支持该主张的证据。尚待确定的其余问题是，其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。

经重新审查，本办公室认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不满足 Matter of Dhanasar 第一项要件下的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，记录即足以认定其不符合国家利益豁免资格，本办公室无需处理 Matter of Dhanasar 框架下的第二项和第三项要件。

正如审理主任决定中所解释的，第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在 Matter of Dhanasar 中指出，“ 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。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力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。 ” 同上，at 890。

在上诉中，申请人主张其拟议事业在商业和创业领域具有国家重要性，因而满足 Matter of Dhanasar 下的第一项要件。其称拟议事业包括担任其公司
I I 的首席执行官，该公司“ 为不同行业的中小型企业（SMEs）提供金融和国际商务咨询服务，帮助它们在本地、尤其是打入国际市场方面成功开展业务。 ” 根据记录中一份2022年6月的商业计划，申请人“ 致力于通过为美国的中小型企业提供专家咨询服务，帮助其提高销售额、竞争力和业绩，并成功进入国际市场，从而为美国经济作出贡献。 ” 商业计划第6页称，其公司成立于2021年，“ 通过为佛罗里达州的客户提供服务开始运营 ”，并且从运营第2年起，将“ 开始瞄准佐治亚州的客户 ”，“ 提供服务

第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

遍及纽约”，以及“在美国其他地区，如德克萨斯州和加利福尼亚州”，随后将“在全国范围内运营”。申请人提交了来自个人的推荐信，讨论其在法律和商业方面的教育背景，以及其在企业管理、运营和创业方面的专业经验，还提交了意向书，说明某些企业有意聘请其公司提供涉及出口业务的服务。

此外，申请人在上诉中主张，其拟议事业将包括“通过[其公司]将与一些非营利组织共同开发的免费教育项目，为[单亲母亲]提供将其商业构想变为现实所需的基本工具”。记录中包括一封2023年3月来自佛罗里达州某教会的信函，表明申请人的公司曾与该组织接洽，以“为单亲母亲开发一个[关于创业的]免费培训项目”。

审理主任审查了记录中的证据，认定其“不足以证明[申请人]的拟议事业具有国家重要性”。审理主任指出，证据未能确认其拟议事业的性质“延伸至其公司之外，从而更广泛地影响该领域”，或“就业水平将有可能为其企业所在地区或全国带来重大积极经济影响”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为其公司“特别专注于支持中小型企业”，并且其公司计划为单亲母亲提供培训。其还提及推荐信和其他材料——包括与奖项、证书和商标有关的材料——以确认其教育和专业背景。该证据涉及的问题是，其是否处于有利地位能够推进拟议事业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-91。然而，如上所述，Matter of Dhanasar 下的第一项要件聚焦于申请人拟议事业的国家重要性，而非其推进拟议事业的资格。因此，与其资格有关的陈述和证据并不能证明其拟议事业满足第一项要件。

此外，记录不足以证明申请人的拟议事业满足 Matter of Dhanasar 下的第一项要件。具体而言，申请人未能表明其拟议事业具有国家重要性。参见同上，26 I&N Dec. at 889。虽然本办公室承认其客户和顾客可能从其咨询服务和免费培训项目中受益，但记录不足以表明此类受益达到国家重要性的程度，或有可能更广泛地影响商业和创业领域。尽管意向书指明申请人的公司将向进出口企业提供咨询服务，但记录缺乏证据表明此类服务将如何可能在全国范围内影响该领域，或潜在的前景影响如何在该领域内具有国家影响。同样，申请人未能证明其拟议的针对单亲母亲的免费培训项目——其在上诉中称该项目将“使[这些个人]能够与家人一起向前迈进，并希望有更美好的未来”——将如何可能在商业和创业领域产生国家层面的影响。

此外，尽管申请人主张其拟议事业将在美国创造就业，但其未提交充分证据表明该事业具有“雇用

美国工人，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人提交了其企业2022年的税务申报文件，该文件并未表明该企业曾向任何员工支付任何薪水或工资，或曾雇用任何员工。申请人表示，其公司于2022年向一家为其公司“提供外部人员以配合合同执行”的企业支付了89,000美元，但他未具体说明创造了多少就业岗位，也未表明该就业创造水平证实了其拟议事业的全国重要性。

此外，商业计划第44至46页声称，申请人的企业将雇用11名“内部员工”，并声称“佛罗里达州管理咨询服务行业”的区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数预测，在其企业运营的“第5年，最终需求对就业的影响相当于214个就业岗位”。申请人未能充分证明，RIMS II宽泛的“佛罗里达州管理咨询服务行业”类别恰当涵盖了其拟议事业的潜在影响，该事业涉及为进出口企业提供咨询服务以及为单身母亲提供免费培训。因此，他未能表明关于某一宽泛经济活动类别的一般性统计数据证实了其拟议事业的全国重要性。简言之，记录不足以基于其潜在就业创造或对美国经济的影响来确立其拟议事业的全国重要性。

在上诉中，申请人引用了关于中小企业及进出口行业对美国经济重要性的报告和文章。我们承认，申请人的拟议事业涉及为中小企业提供服务以及为单身母亲提供免费培训，具有重大价值。然而，仅仅在某一重要经济领域工作，不足以确立拟议事业的全国重要性。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”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在本案中，基于我们已讨论的理由，申请人未能证明所要求的全国重要性。

因此，我们认定申请人未满足 Matter of Dhanasar 先例决定的第一项要件，且其未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Matter of Dhanasar 框架下资格的其他论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出其所得结果所不必需的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足 Matter of Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。