APR092024_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：30231596 日期：2024年4月9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（国家利益豁免）

申请人是一名宠物服装领域的质量控制分析师和企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的人，以及针对该分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人有资格获得EB-2签证分类，或作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3在本次上诉中提交至本办公室。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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。

I. 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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明放弃工作要求符合国家利益。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得作为自由裁量事项获得“ 符合国家利益 ”的工作要求豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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决定中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，放弃工作要求将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2分类

申请人在上诉中主张，审理主任错误地认定她不符合作为具有特殊能力的人的EB-2分类资格。然而，由于记录未能以优势证据证明申请人作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。[2]

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。该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。Dhanasar at 889。申请人的拟议事业是开设和经营一家服务于宠物服装行业的质　　量控制咨询公司。记录包括有关申请人拟议事业的信息，以及关于创业对健康经济的重要性、移民在该行业中所起作用及其在商业所有权方面取得成功的文章。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

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预期影响。Id。申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律。她声称审理主任未对提交的证据给予“ 适当考虑 ”，具体包括：概述其经验的简历；描述其专业资质、专业知识和成就的商业计划；其在该领域工作的证据；推荐信；以及显示拟议事业的国家重要性和该领域缺乏具有其背景的专业人员的行业报告和文章。经重新审查，本办公室认定审理主任适当分析了证据，以优势证据标准评估申请人的资格，且申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下文所述。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

属于自由裁量性质）。
2 见 INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人称其拟议事业创造就业机会，提供就业机会并刺激经济增长。商业计划指出，申请人计划在运营第一年创造11个就业岗位，到第五年将增至34个直接就业岗位。此外，她称将创造142个间接就业岗位。这些计算是使用行业标准进行的，记录未显示其具体事业将如何创造这些就业岗位。Dhanasar指出，拟议事业可通过具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”来显示国家重要性。Dhanasar 26 I&N Dec. at 890。记录未显示申请人的拟议事业将如何创造这些就业岗位，且人员配置水平本身不足以达到国家重要性的程度。

申请人主张其拟议事业将“ [改]善美国的商业领域，并进一步使该国成为全球经济中的商业中心 ”。然而，申请人未提供佐证证据以支持其企业将为美国带来重大经济利益的主张。申请人关于其拟议事业经济影响的主张未通过独立和客观证据得到确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供这些利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，商业计划显示申请人打算将业务扩展到多个地点、服务多家公司并提供技能培训课程。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar 26 I&N Dec. at 893。尽管记录显示申请人计划以各种方式扩展其业务，但记录未确立拟议事业将惠及超出其直接服务的客户，或申请人的企业将更广泛地影响质量控制行业。

在上诉中，申请人主张其在商业领域的丰富经验以及记录中的行业报告和文章显示了其事业的国家重要性。然而，过往经验适用于第二项要件的分析，即申请人是否处于有利地位以推进该事业，但并非国家重要性的证明。此外，关于创业对健康经济的重要性、移民在该行业中所起作用及其在拥有企业方面取得成功的行业报告和文章，有助于提供背景信息并支持如上所述的实质价值主张，但它们同样不能显示国家重要性。本办公室必须分析的是具体事业的重要性，而非行业本身。

最后，记录包含一封专家意见书，该意见书重申了申请人提出的许多相同论点，这些论点已在上文就拟议事业、经济可能性和其在该领域的过往经验予以处理。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝处理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，本办公室以优势证据认定，申请人未能证明其有资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。