# APR102025_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：37615373 日期：2025年4月10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）

申请人是一名理发师和企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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驳回了该申请，认定申请人未能确立 underlying EB-2 移民分类的资格，也未能确立豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现根据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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进行 de novo 审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合 underlying EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专业程度并将实质性惠及

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，他们随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，2 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

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

二、分析

A. 相关背景与保留问题

申请人是一名理发师和企业家，巴西公民，于2018年持访客签证进入美国。2023年10月，他提交申请，声称作为特殊能力个人符合 underlying EB-2 签证分类的资格。根据其商业计划，他打算在佛罗里达州开设一家理发店和理发师培训中心，并将在佛罗里达州和佐治亚州增设地点。其业务服务将包括为有特殊需求和其他相关残疾的个人提供服务。

审查记录后，审理主任发出了证据请求（RFE），相关部分解释称申请人未满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 下六类证据中的任何一类。申请人回应了 RFE，审理主任认定申请人满足六类证据中至少三类（但未指明满足哪些类别），以满足特殊能力分析的第一步。审理主任随后在未进行最终实质审查的情况下认定，证据整体未表明申请人被认可具有所需专业程度并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉，从而未确立其 underlying EB-2 签证分类的资格。审理主任进一步认定，申请人未确立 Dhanasar 三项必要要件中的任何一项，以证明其值得在国家利益下对职位offer要求行使自由裁量豁免。

基于本办公室的 de novo 审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未确立其拟议事业的国家重要性。由于该问题对上诉具有决定性，本办公室保留申请人的以下论点：其 underlying EB-2 签证分类的资格，以及其是否满足其余 Dhanasar 要件以证明其值得对

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

职位offer要求行使国家利益豁免。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

B. 实质性价值和国家重要性

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 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预期影响。Id. 本办公室指出，“ 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。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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。 ”Id. at 890。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并概括主张审理主任施加了比优势证据更严格的证明标准，并错误适用了法律。申请人未提供支持这些主张的例证或细节。基于本办公室的 de novo 审查，本办公室同意申请人的观点，即 underlying 记录支持其拟议事业的实质性价值。申请人的商业计划和文章表明其事业属于 Dhanasar 所设想的一个或多个领域，本办公室撤回审理主任的相反决定。然而，本办公室认定审理主任正确判定申请人未以优势证据确立其拟议事业的国家重要性。

申请人主张审理主任未适当考虑其简历、其在该领域工作的证据以及推荐信。然而，这些文件描述的是申请人的知识、技能和能力，这与 Dhanasar 框架的第二项要件相关，并将焦点从拟议事业转移到该外籍国民。Id. 在本办公室对第一项要件的分析中，焦点在于该个人拟从事的具体事业。Id. at 889。所引证据未涉及申请人的拟议事业，也未解释其如何具有国家重要性。

申请人还主张审理主任未适当分析所提交的行业报告和文章，这些材料表明其拟议事业将解决该领域专业人士的 “ 严重短缺 ”。申请人的文件包括关于理发师的信息、一份行业报告以及一篇关于理发师如何帮助减少心理健康污名的文章。这些文件未提及他的具体拟议事业。此外，这些文件不支持理发师严重短缺，即使支持，所称的职业或职业技能短缺也不会使拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还主张审理主任未充分考虑其商业计划，该计划详细说明了例如收入预测；扩张运营的步骤；建立可扩展的商业模式

并计划扩展至其他经济困难的HUBZone；3 为残疾客户提供量身定制的服务；以及一项培训其他理发师的培训计划。然而，审理主任回应了上诉中再次提出的许多主张。关于申请人的预测，包括收入、就业和扩张方面的预测，他未在商业计划或其余记录中提供这些预测的依据，也未确立此类数据的重要性，以及例如其拟议事业将如何在该地区雇用大量劳动力，或如何对佛罗里达地区或更广泛的美国经济产生实质性影响。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其预测将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

此外，我们认可申请人的主张，即其拟议事业将为服务不足的人群提供感官友好的理发服务，这与国家优先事项相一致。但是，仅仅与政府倡议相一致不足以确立拟议事业的国家重要性。See id. at 889（解释在确定国家重要性时，我们不关注个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”）。此外，我们认可Dhanasar裁决所设想的，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id. at 893。在此，申请人未确立其拟议事业的方法或策略在多大程度上改进了美国现有和正在使用的方法或策略，以致其拟议事业将在其领域内或对美国具有国家或全球影响。而且，正如审理主任适当认定的，虽然申请人的计划描述了其打算提供或执行的产品或服务的范围，但未充分表明它们如何超越使用它们的个人或实体。此外，审理主任回应了申请人的教学活动，解释说，在Dhanasar案中，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，因为它们不会更广泛地影响该领域。Id. at 893。因此，记录未表明，除了为潜在客户提供的有限利益之外，拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平。

3 HUBZone计划由美国小企业管理局（SBA）实施，旨在鼓励历史上未充分利用的商业区的经济发展。HUBZone计划，美国小企业管理局，https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program#id-hubzone-program-qualifications。申请人提交了证明其打算开设企业的地区为合格HUBZone地区的文件。然而，申请人未说明其是否有资格参与该计划。SBA为HUBZone计划提供了具体的计划资格要求，包括企业须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有和控制。Id.

111. 结论

申请人未确立其拟议事业的国家重要性，这是确立Dhanasar第一项要件的要求。因此，申请人未证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。

5