APR182024_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：30647821 日期：2024年4月18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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人未能证明符合豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

为证明符合国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明，对工作要求（“ 在国家利益下 ”）予以自由裁量豁免具有正当理由。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在符合以下条件时授予国家利益豁免：

- 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拟议事业，以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，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性质）。

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在表格 I-140（外籍工人移民申请）第6部分（关于拟议就业的基本信息）中，申请人将职位名称列为“ 总经理 ”，并提供非技术性职位描述为“ 规划部门组织，监督多个部门或地点。职责和责任包括制定政策、管理日常运营。 ”在补件通知（RFE）中，审理主任指出，申请人的初始附函声称拟议事业是“ 继续运用我在机械工程方面的专业知识和技能，以推进我作为美国总经理/企业家的拟议事业。 ”

在回应审理主任的补件通知时，申请人提供了一份 E-E-, LLC 的商业计划书，该公司是一家“ 重型设备租赁服务公司，提供脚手架和支撑租赁服务、发电机和水泵租赁服务、混凝土设备租赁服务、电动工具租赁服务以及景观绿化和清洁工具租赁服务，计划将总部设在佛罗里达州，并在德克萨斯州和佐治亚州设有两个业务单位。 ”在上诉中，申请人坚持称其“ 打算建立[E-E-, LLC]一家重型设备租赁服务公司，提供一系列基本服务，包括脚手架和支撑租赁、发电机和水泵租赁、CGI混凝土设备租赁、电动工具租赁以及景观绿化和清洁工具租赁。 ”

申请人最初并未表明有任何拥有和经营企业的意图。事实上，申请人的商业计划书及支持性税务和商业证据的日期均在审理主任签发补件通知之后。此外，申请人最初提交了一份来自 A-A- 的“ 分析与咨询评估 ”，该评估就申请人是否符合国家利益豁免资格发表了意见；然而，该信函完全没有提及申请人拥有和经营企业。申请人必须证明，从提交申请之时起并持续至审理期间，该移民福利的所有资格要求均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请不能在未来某一日期、在申请人根据一套新的事实变得符合资格之后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981) 指出，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”Id. at 176。因此，本办公室将不考虑申请人发生重大变更的拟议事业，即开设、拥有和经营自己的企业。

关于实质价值，事业的 merit 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, 26 I&N Dec. at 889。记录中包含充分证据证明其初始拟议事业具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业。 ”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人提供了关于广泛主题的“ 行业报告和文章 ”，例如总经理的职业信息和移民企业家的经济贡献，但申请人必须证明其特定的拟议事业——提供

其特定的总经理服务——具有国家重要性。2 在 Dhanasar 中，本办公室指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，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。 ” Id. at 890。

此外，如上所述，申请人提交了一封来自 A-A- 的信函，该信函认定申请人初始拟议事业具有国家重要性。然而，该信函讨论的是总经理的重要性，而非聚焦于申请人特定拟议事业的国家重要性。此外，该信函未解释申请人的特定服务将如何对我国产生更广泛的影响。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未能证明其服务如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。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水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未通过支持性文件表明其事业如何充分延伸至其潜在雇主或客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，申请人未表明其总经理服务如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。在没有关于其特定未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的证据的情况下，记录未表明其服务对美国区域或国家经济产生的任何利益将达到 Dhanasar 所设想的 “ 实质性积极经济影响 ” 水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未能证明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，申请人未能证明符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。3

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定其未能证明符合资格，或以其他方式作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

2 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。
3 见 INS v. Bagamasbad, 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)（在申请人未能以其他方式履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。