APR192024_06B5203 · 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：30631587 日期：2024年4月19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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级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、进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。

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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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）可作为酌情事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 另见 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本质上属于酌情性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级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、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示其打算“担任首席执行官/企业家，管理和经营我自己的公司，专注于数字学习和教学平台的开发与管理。这将是一家位于佛罗里达州的企业/平台，专门为在制药行业运营的销售人员提供课程。”他进一步解释：“这些课程将专门旨在扩展医药销售专业人员在眼科相关药品方面的知识以及最有效的销售方式。课程将以课堂授课和在线方式提供。”

在回应审理主任的证据要求时，申请人表示：

我打算在美国继续我的首席执行官/企业家职业生涯。我将通过在该领域创建我自己的公司来实现这一目标，公司名称为 I I 与美国贸易公司合作，我将运用我在该领域的实践和理论知识来培训销售团队，并为美国产品、设备和服务开发商业链，从而确保我的公司交付一致的成果——使其在市场中脱颖而出，有利于国家经济，并为美国工人创造就业机会。

简而言之，我的公司将向销售服务提供培训和支持——尤其是面向总部位于美国的国际贸易公司。我将最大化客户的利润并降低其运营成本，同时帮助他们进入国际市场，为美国经济创造收入。

因此，我在美国的总体拟议事业是创办并发展我的美国公司，通过该公司我将协助美国公司改善、重组或优化其现有的销售流程并进入国际市场。通过这一方式，我既将激励国家经济，也将为美国工人创造就业机会。

此外，申请人提交了其公司的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、关于申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司第一年将有12名人员，第二年20名，第三年22名，第四年26名，

第五年28名，但他未详细阐述这些预测，也未提供证据支持对这些额外员工的需求。此外，尽管其计划提供了第一年442,000美元、第二年758,100美元、第三年858,005美元、第四年1,060,905美元和第五年1,193,951美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的说明。

记录中包括关于美国联邦和州针对移民企业主的项目、劳动力问题和可持续性、我国移民企业家流失到其他国家、美国商界应支持移民改革的理由、美国外国出生人口的增长、创业趋势以及在美国创办企业的优势的信息。此外，申请人提供了讨论创业革命的好处、由美国移民创立的十亿美元级初创企业、小企业和创业、财务规划行业、管理咨询行业、移民作为企业创办者、创业格局、创业作为经济发展引擎以及首席执行官在数字化转型中的领导力的文章。他还提交了关于首席执行官和高层管理人员的就业前景、移民企业家面临的障碍、移民作为就业创造者、移民企业家的特征、移民作为美国经济增长的驱动力、首席财务官（CFO）的预测和举措、美国劳动力短缺、移民的积极经济影响、“ 国际企业家规则 ”、移民与劳动力发展、CFO对收入和盈利增长的担忧以及CFO面临的趋势（包括人才保留和远程工作）的信息。

我们同意申请人的观点，即所提交的文件证明其事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业的整体重要性或移民创业的价值；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍必须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人提供了来自 H-F-、R-P-R-、R-T-、R-A-、F-C- 和 M-N-T- 的支持信，讨论其商业能力和医药销售经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提供了来自 市场营销学副教授 V-L- 博士的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。V-L- 博士主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其首席执行官/企业家的通用职业和工商管理知识将“ 通过优化美国公司的资源、提高生产力、降低成本并创造收入，为国家的经济做出贡献 ”。同样，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。该咨询意见未证明，申请人按其拟议事业所设想对其公司运营的日常管理以及为客户提供销售培训和咨询服务如何达到国家

重要性。V-L-博士的来信未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人具体拟议的工作在其行业中具有更广泛的影响，或对我国产生表明其具有国家重要性的重大积极经济效应。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业在“特定领域或行业内具有国家乃至全球影响”。审理主任还认定，申请人未能表明“其拟议事业对地区或国家经济产生的利益将达到‘重大积极经济效应’的水平”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张他“将解决行业劳动力短缺问题，该问题因需求超过供给而无法由美国工人解决”。我们不为申请人因其领域劳动力短缺而主张其拟议事业具有国家重要性的论点所说服。在此，申请人未能确立其拟议事业将影响或显著缓解所声称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人声称其“为药品销售专业人员建立数字学习平台的愿景具有产生可观影响的潜力”。尽管申请人声称该平台“通过培养更有知识、更熟练的销售队伍直接促进行业改善”，但记录并未表明它将在其公司销售培训项目所招收的客户之外，对其领域或行业产生更广泛的影响。2

申请人进一步主张其“公司将对美国经济产生重大影响，在第5年创造总计28个直接就业岗位”。他主张其拟议事业将通过向“美国中小企业”“提供经济便利和灵活性”、“促进增长和扩张并以创新推动变革”、“刺激国内就业市场”以及为“美国工人创造新就业岗位”来影响国家经济。然而，申请人未提供证据表明其拟议的商业活动将以如此规模运作，以致达到国家重要性的水平。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有在某种程度上积极影响经济的潜力，但申请人未能表明其拟议事业的潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

申请人还援引公共政策组织、新闻媒体和美国联邦机构的信息来表明移民创业的整体价值，但他未能表明按照其具体拟议事业所设想经营一家销售培训和支持服务公司如何达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们指出我们寻求更广泛的

2 同样，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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

影响”，并且“ [某项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家乃至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

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为其公司未来客户提供销售培训和支持服务，但他未提供充分的信息和证据以表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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将在其公司及其客户之外充分延伸，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响其领域、制药行业或美国经济。

此外，申请人未能表明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。具体而言，他未能表明其公司未来的员工水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业岗位，但他未提供充分证据表明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国提供重大经济利益。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量上应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。