APR232024_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：30354405 日期：2024年4月23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）

申请人是一名工艺工程师和企业家，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，并寻求对该分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定记录未能证明拟议事业具有实质价值或国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟议事业，或豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。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重新审查。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

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步递进的工作经验，等同于硕士学位。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。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]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即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具有国家重要性。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。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瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人在其最终陈述中写道，其拟议事业涉及通过其公司[已隐去]“开发咨询项目”。她声称其打算“向美国公司和企业家提供商业咨询，使其能够成长并最大化绩效”。

为支持其申请，申请人提交了一份陈述、其简历、一份商业计划、其学位副本及相关信息、确认其过往就业的信函、其专业执照和会员资格、其出版物、一系列行业报告和文章、过往同事的推荐信以及一封专家意见书。在回应补充证据请求时，申请人补充了关于其公司的信息、行业报告和文章，以及投资者和潜在客户的信函。

作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请时“施加了新颖的实质性和证据性要求”。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已提供足以证明其国家利益豁免资格的证据，但她未按要求具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。此外，尽管她主张

[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 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

所提交的证据显示其“丰富经验”、“专业知识”以及美国在申请人所在领域存在专业人员短缺，但她未说明该证据如何表明拟议事业具有实质价值或国家重要性。

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，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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，第890页。

申请人在上诉中主张，其拟议工作将通过主要面向“美国中小企业”的咨询服务，“通过创造就业和经济影响显著促进美国经济”。

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前瞻性影响的证据。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。记录中包含表明申请人所在领域重要性的文章，但这些报告并未具体涉及她的拟议事业。申请人提交了其客户的信函，其中作者证明申请人的敏锐和能力。然而，记录中不包含证明这些个别互动如何以涉及国家重要性的方式更广泛地影响该领域的证据。

此外，她未证明其拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为我国带来重大积极经济效应。一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，在此，商业计划未能充分支持这些就业和收入创造预测。

申请人的商业计划预计，申请人的公司将在第五年达到总计14名员工，薪资支出将从第一年的$70,500.00增加到第五年的$401,000.00。她还预测在这最初五年内将产生超过$4.1百万的总收入。然而，该计划未解释这些预测是如何计算的，也未充分澄清这些预测将如何实现，记录中也没有支持商业计划财务预测的证据。2 优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能是真实的，其中对真实性的判断是基于每个个案的事实情况作出的。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376. 在

[2] 本办公室注意到，在回应补充证据请求时，申请人提交了几封投资者和客户意向书。然而，所有信函的日期均在申请提交之后。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)。

评估证据时，真相的确定不应仅凭证据数量，而应凭其质量。见同上。在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划的可信度和证明价值。

此外，即使我们假定商业计划中的所有预测均准确无误，记录中仍缺乏证据证明其影响将具有国家重要性。申请人的上诉书面论证意见称，拟议事业将通过“ 确保美国中小型企业的成功 ”和“ 刺激国内就业市场 ”来影响“ 国家经济 ”。然而，申请人未提供文件支持这些概括性陈述，即其咨询服务将带来达到国家重要性水平的实质性经济增长。记录未说明如商业计划所预测的在五年内创造14个就业岗位并产生4.1百万美元总收入，将如何对国家重要性水平产生实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。据此，记录不足以证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

正如 Dhanasar 案认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，我们认定记录未确立其拟议事业将充分延伸至其客户群之外，以更广泛地影响地区或国家。26 I&N Dec. at 893。她未证明申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 显著积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

据此，我们认定记录未证明申请人拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未证明其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有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；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 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。