APR252024_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：29830837 日期：2024年4月25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）

申请人是一名行政服务经理，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任首先认定，申请人不符合作为具有特殊能力人员的分类资格，或者，作为替代，不符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。审理主任还认定，申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

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。

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基础EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，USCIS 可酌情批准国家利益

豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。参见 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任认定，申请人不符合作为具有特殊能力人员的分类资格，或者，作为替代，不符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。参见该法第203(b)(2)条。审理主任随后认定，记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。然而，记录并未澄清，既然审理主任认定申请人不符合第二优先分类资格，为何仍审议申请人是否可能符合国家利益豁免资格。

由于本办公室仍认定记录未能证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。参见该法第203(b)(2)条；另参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）；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）。

申请人将事业描述为一项计划，即 “ 继续运用我的专业知识和技能……在佛罗里达州建立一家汽车维修服务公司 ”。申请人进一步说明，这家初创公司 “ 将成为各类机动车保养和维修服务的一站式服务点，从换机油和更换刹车片到发动机维修和轮胎服务……在该地区。 ”申请人提交了一份商业计划书，其中相关部分表明，除雇用申请人担任经理外，该公司在第一年运营中将分别雇用两名技工和技工助理，以及一名行政助理，共计六名员工；到第五年运营时，将增至七名技工、九名技工助理和两名行政助理，共计19名员工。商业计划书还声称，该公司将创造398个间接就业岗位，并将从遍布美国的供应商处购买汽车零部件。

审理主任认定，拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所设想的实质价值。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。审理主任认可了包括商业计划书在内的证据；然而，审理主任指出，“ 记录未得到独立和客观证据的支持，以证明[申请人]的拟议事业具有

对美国具有国家级重要性的潜在影响。”审理主任认可，拟议事业似乎有利于申请人及其初创公司，以及其“商业伙伴、联盟、客户或顾客”。然而，审理主任指出，记录未证明拟议事业将如何具有 Dhanasar 第一项要件所设想的那种更广泛影响、雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济效应。参见同上。因此，审理主任认定，记录未证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家级重要性。审理主任进一步认定，记录不满足 Dhanasar 第二项和第三项要件。参见同上 at 888-91。

在上诉中，申请人重述了上诉中已有的关于拟议事业的信息，例如公司所在地，以及公司在运营前五年内将雇用的工人数量和类型。申请人还再次强调了她管理汽车保养和维修服务公司的资格信息。申请人引用了记录中的出版物副本，这些出版物提供了关于商业、企业管理、移民和美国经济的一般性信息。申请人还在上诉中再次主张，拟议事业具有国家级重要性。

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室侧重于“该[非公民]拟从事的具体事业”，并“考虑其潜在的前瞻性影响”，寻找“更广泛的影响”。参见同上 at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业示例，即具有“某一领域内国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，或具有“雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区”。同上 at 889-90。

本办公室首先指出，尽管申请人对自身资格的强调对 Dhanasar 第二项要件——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但其对个人拟从事的具体事业是否可能具有 Dhanasar 第一项要件所设想的国家级重要性并无实质意义。参见同上 at 888-91。本办公室接下来指出，记录中的证据，包括上诉中引用的信息，即提供关于商业、企业管理、移民和美国经济的一般性信息，并未涉及申请人、“[她]拟从事的具体事业”，以及该具体拟议事业的潜在前瞻性影响如何可能具有 Dhanasar 第一项要件所设想的那种更广泛影响。参见同上 at 889-90。由于申请人的资格和上诉中引用的一般性信息均对确定拟议事业是否可能具有国家级重要性无实质意义，本办公室无需进一步处理。

如记录所述，拟议事业似乎可能使申请人、其公司、其员工及其供应商和客户或顾客受益。然而，记录并未确立拟议事业的潜在预期影响如何可能具有那种可能表明国家重要性的更广泛影响，正如Dhanasar第一要件所设想的那样。参见同上。例如，记录并未确立申请人对一家机动车维护和修理店的管理如何可能在机动车领域内具有国家甚至全球影响，

维护和修理领域——或任何其他领域——“ 例如那些源于某些改进的制造工艺或医学进步的影响。 ”同上。相反，申请人对“ 提供各种机动车维护和修理服务的一站式商店，从换油和刹车片更换到发动机维修和轮胎服务 ”的描述，似乎与已在佛罗里达地区和美国各地运营的、提供各种机动车维护和修理服务的无处不在的一站式商店可相互替代。尽管申请人声称其机动车维护和修理公司将在佛罗里达雇用19名工人，包括她本人，并在其运营的头五年内间接在未指明地点创造398个一般性就业岗位，但记录并未确立这如何构成“ 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。 ”同上，第889-90页。同样，尽管申请人声称其公司将向位于美国各地的供应商购买车辆零部件，但记录并未确立这如何能与同样位于佛罗里达及美国各地的所有其他机动车维护和修理公司的供应链做法相区分，以至于在这一全国性车辆零部件供应链中增加一个参与者就构成诸如重大积极经济影响之类的更广泛影响。参见同上。

总之，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二或第三要件保留意见。参见Bagamasbad，429 U.S. 第25页；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7。如上所述，我们同样对记录是否确立申请人符合第二优先分类资格保留意见。参见同上。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格或以其他方式理应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。