APR302024_01B5203 · 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：30591529 日期：2024年4月30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。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现由我们审理上诉。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

I. 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才能的个人。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，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予"符合国家利益"的自由裁量豁免。同上。虽然法规和相关条例均未界定"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，USCIS 可作为自由裁量事项，在申请人证明以下各项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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 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。记录支持该结论。上诉中待裁定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人称其打算经营一家公司，为美国的中小型企业提供欺诈与损失预防服务。审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但其未能证明拟议事业具有国家重要性。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件，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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人主张美国公民及移民服务局（USCIS）"错误适用了法律"，尽管其并未阐明审理主任如何出错或决定中何处有误。2 申请人还声称，审理主任适用了比优势证据标准更严格的证明标准3，且"未给予适当考虑"所提交的证据，但未作进一步解释。申请人主张所提交的证据已证明其拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于"外籍国民拟从事的具体事业"。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步

1 参见 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）。

2 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。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
3 参见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（将"更可能 than 不可能"论述为事件发生概率大于50%）。

指出我们寻求拟议事业的"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内具有国家甚至全球影响。"同上。我们还指出，"[一]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。"同上，at 890。此外，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"潜在前瞻性影响"的证据。在 Dhanasar 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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。

申请人提供了行业报告、文章、工作论文、美国司法部的战略计划以及白宫的国家安全战略。这些文件讨论了企业实体面临的欺诈风险；移民、创业与经济；美国、加拿大和墨西哥之间的进出口市场；以及美国国内和外交政策。虽然这些材料提供了关于欺诈缓解对经济影响的一般信息，但并未提供关于申请人计划经营一家专门从事欺诈风险与预防的咨询公司的见解，也未表明这一具体事业将如何具有国家重要性的潜在前瞻性影响。

记录还包括申请人前工作同事的推荐信，讨论其经验并强调其专业知识将如何直接有利于其公司的目标。我们注意到，关于申请人工作经验和表现的证据通常与 Matter of Dhanasar 第一项条件所讨论的事业国家重要性无关，而与第二项条件有关。4 因此，这些信件不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。

申请人的上诉书面论证意见对其拟议事业描述如下：

[申请人的]商业计划强调了数据泄露对各个行业的不利影响，包括医疗保健、旅游、零售和金融。通过专注于欺诈预防和情报分析，[申请人的]公司将在保护这些作为美国经济基本组成部分的行业方面发挥关键作用。

此外，[申请人的]对支持小企业的承诺是其拟议事业的关键方面。小企业是美国经济的命脉，[申请人的]公司旨在提供具有成本效益的欺诈预防和咨询服务。通过降低中小型企业对欺诈和财务损失的脆弱性，[申请人的]事业直接促进了就业创造和经济增长。[原文强调。]

申请人的商业计划就其商业意图陈述如下：

4 由于申请人未依据 Dhanasar 框架的第一项条件确立资格，关于第二和第三项条件的裁定对最终决定并无必要；因此，本决定将保留对其的裁定。

该公司将为美国公司提供内部控制、欺诈调查和损失预防方面的咨询服务。在这样做时，该公司希望帮助他人实施和升级其内部安全系统，降低财务、形象、监管和税务合规损失的风险。

虽然商业计划概述了申请人拟提供的服务，但其关于其事业具有所称国家重要性的论证依赖于欺诈风险在广泛层面上的整体重要性，例如在小型企业层面信息的实际使用和存储，以及作为国家安全事项保护敏感信息。申请人未提供独立证据，也未以其他方式解释其公司如何会对欺诈风险与预防领域或任何规模的经济产生预期的国家影响。例如，商业计划预计在运营第五年结束时雇用77名个人并产生678,581美元的净收入。然而，该计划未提供这些预测的依据，这些数字也未经足以证明该公司很可能在相关领域内产生积极的国家经济影响或国家预期影响的具有证明力的证据所佐证。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。

申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。具体而言，他未表明其企业将为任何特定地区或美国整体带来实质性经济利益。虽然商业计划以一般性措辞解释其公司的服务将通过欺诈预防为企业节省资金从而使美国经济受益，但该推理并非基于与其运营咨询公司的具体拟议事业相关的任何客观证据。因此，商业计划未证明申请人事业对地区或国家经济产生的预期利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

尚不清楚商业计划所述规模和范围的企业将如何对其员工或客户所在的特定地区产生积极影响。申请人未提供证据表明其将在特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议事业将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口带来实质性经济利益。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，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关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。参见 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“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 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

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，其未证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。