AUG012024_03B5203 · 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：32461710 日期：2024年8月1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）

申请人是一名企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《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，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 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）的行列，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）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在其最终陈述中，申请人将其拟议事业描述为发展和扩展其土耳其棉毛巾和服装业务，即_____，一家位于佛罗里达州的有限责任公司。申请人表示他将担任该公司的创始人和首席执行官。申请人的商业计划说明该公司将采用代发货（drop shipping）商业模式并运营一个直销网站。该计划称公司注册于佛罗里达州，将经历三个阶段的扩张以在全国范围内运营。

审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是申请人是否符合国家利益豁免工作要求的资格以及是否值得该豁免。

A. 实质价值与国家重要性

1. 实质价值

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值。本办公室同意。

2. 国家重要性

审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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。同上。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他实质性积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，at 889-90。审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将产生实质性积极经济影响或对其领域产生更广泛影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为他提交的文章表明像申请人这样的移民企业家“ 在美国经济复苏中发挥着至关重要的作用，并直接为国家的持续经济增长做出贡献 ”。申请人提交了关于以下内容的文章：移民企业家、创业统计数据、美国55%的初创企业由移民创立、移民创造就业、移民创业的影响、为什么美国仍然是移民企业家的机会之地、移民

企业主作为美国经济的关键、移民如何解决美国劳动力短缺、移民的积极经济影响、为什么美国正在将移民企业家流失到其他国家、为什么企业应支持移民改革、为什么支持“有证梦想者”是个好主意、拜登时代的外国出生人口繁荣、全球创业趋势、在美国创业的优势、2022-2023年创业趋势、移民与劳动力发展，以及创业革命的必要性。

申请人声称审理主任未对这些文章给予应有考虑，他声称这些文章证明了其拟议事业的国家重要性。这些文章讨论了创业的重要性以及移民企业家对美国的贡献，但并未涉及他的具体拟议事业。本办公室对国家重要性的评估并不关注影响某一领域或整个国家的问题的重要性，而是“聚焦于该外国人拟从事的具体事业”。同上，at 889。在此，没有任何文章提及申请人或讨论其拟议事业的潜在前瞻性影响。见同上（解释本办公室在评估国家重要性时考虑拟议事业的潜在前瞻性影响）。因此，这些文章不能证明他的拟议事业将超越其公司的个别客户，更广泛地影响这些国家利益。见同上（解释“我们寻找更广泛的影响”）。

申请人还声称审理主任未对其商业计划给予应有考虑。申请人的商业计划预计其公司第一年将雇用13人，到第五年增至83名员工。该计划称公司的配送中心将位于经济萧条地区，并将一半职位提供给低经验或无经验的青年。该计划称公司的业务发展办公室也将位于未充分利用的地区，但未具体说明这些办公室将雇用多少人。该计划预计公司第一年净收入为-$8,645，到第五年增至$368,307。该计划称美国零售业支撑5200万个就业岗位并产生3.9万亿美元。鉴于这些行业统计数据，申请人未能证明其公司预计的就业和收入将具有雇用美国工人的重大潜力（即使在经济萧条地区），或具有与国家重要性相称的其他实质性积极经济影响。见同上，at 890（讨论雇用美国工人的重大潜力和其他实质性积极经济影响作为国家重要性的指标）。

申请人进一步主张审理主任未充分考虑其推荐信及其在该领域工作的证据。申请人提交了雇主和同事的推荐信，赞扬其技能和成就。例如，B-O- [2] 赞扬申请人对土耳其I电视台的贡献，并将申请人描述为“一位独特的专业人士，在其领域受到许多公司的追捧”。A-M-A-赞扬申请人在土耳其电视台的工作，并称赞申请人是“问题的解决者”，“以卓越的激情实现目标”。A-S-O-也证明了申请人在该电视台的成就，并表示他将该频道“提升到了一个新的水平”。O-H-B-描述了与申请人的合作如何帮助了他的业务，并表示他相信申请人将“成为美国的宝贵资产”。虽然他们证明了申请人对各自公司的贡献，但B-O-、A-M-A-、A-S-O-和O-H-B-并未讨论申请人的拟议事业或其将对零售业产生的任何影响。

[2] 本办公室使用首字母缩写以保护所涉个人的隐私。

申请人针对审理主任的证据要求补充提交了三封信函。N - A-H-、A-S-和R-R-B-表示他们认为申请人“无疑将为当地社区的繁荣与福祉作出贡献，同时营造一个增长与机会的环境”。这些信函的文本几乎完全相同，这削弱了其证明价值。这些信函也未具体说明申请人的公司如何能够超越对个别客户的服务，从而更广泛地影响零售行业。

申请人还提交了一封来自V-L-的信函，V-L-是_____大学市场营销学副教授，其在信中表达意见认为申请人符合国家利益豁免资格。V-L - 论述了创业精神、小企业和移民对美国经济的重要性。他表示申请人能够“对有意获得其服务的美国公司产生重大影响”，这“将转化为对行业和美国经济的益处”。V-L-未具体说明申请人的工作如何能够超越其公司及其客户，以与国家重要性相称的方式影响零售行业。Cf id. at 892（指出Dhanasar提交了具有证明力的专家信函，描述了其特定研究与美国战略利益相关的重要性）。

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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在本案中，记录未显示申请人拟从事的事业能够充分超越其公司客户，以体现国家重要性的方式更广泛地影响其领域。

C. Dhanasar框架的其余要件

申请人未确立其特定拟从事事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。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对申请人在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also Matter ofL-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

申请人未确立其拟从事事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，其未能证明其有资格或理应作为自由裁量事项获得国家利益下的职位要求豁免。

裁定：上诉被驳回。