AUG062024_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：32457136 日期：2024年8月6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）

申请人是一家旅行社的所有者，寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。《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，认定申请人未能确立符合国家利益的资格。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符合资格。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（de novo）。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

为符合所依据的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了所依据的EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求给予“ 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，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：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及

1 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授予或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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。同上。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

审理主任认定，虽然申请人已证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下述理由，本办公室同意。

申请人主张，其拟议事业是“ 在旅游和旅行领域作为一名女商人工作——我在该行业拥有超过18年的经验。 ”她表示，她打算（1）为所有类型的受众提供旅行建议，“ 重点针对两类客户（特殊需求人士和企业对企业（B2B）客户） ”；（2）在“ 所有行政和营销领域 ”为“ 小型企业和非营利组织 ”提供咨询和培训；以及（3）通过“ 推进该国的建筑活动 ”，“ 为在美国各地旅行的人提供度假屋租赁 ”。申请人的商业计划表明，其公司旨在为世界各地的人提供旅行建议，但主要关注“ 位于巴西、想要深入了解美国未充分开发地点的旅行者，通过增加访问美国的巴西游客数量为旅游业做出贡献，同时也对国内经济的许多其他方面产生积极影响 ”。商业计划包含一份销售预测，规定该企业“ 预计在运营的前5年实现总销售额2,299,200并雇用10名专业人士 ”。她还指出，“ 从长远来看，通过上述我的公司，我将为我们的技能组合增加其他服务。具体而言，我将提供咨询服务，为鼓励旅行、旅游和酒店活动的中小型企业提供服务。 ”此外，她表示，“ 作为在该国的额外项目，我将在土木建筑领域（度假屋的维护、翻新、销售和租赁）创造经济活动。这不是我在该国的主要事业，而是创造额外经济活动的一种方式。 ”

在上诉中，申请人主张，审理主任未按照Matter of Chawathe中阐述的优势证据标准审查证据，存在错误。同上，第369页。

具体而言，她主张“必须基于优势证据综合评估[其]事业的可证明利益。对[她]打算雇用支持其美国业务的美国工人的预测，也必须与收入、销售预测、利润和增长率的预测一起综合评估。”她进一步主张，审理主任将重点放在事业的地理范围——她最初计划通过一家个人公司在佐治亚州开展的活动——而非事业潜在的前瞻性影响，存在错误，例如向其他企业提供预期的咨询服务，“以及促使客户与酒店、餐饮和航空等支持性行业产生更多互动。”2

在此，申请人主要依赖旅行和旅游业对美国经济的重要性。然而，这错误适用了Dhanasar框架。申请人称其企业将设在佐治亚州，她计划启动“一场营销活动，使公司为人所知并吸引潜在客户”，以及“在酒店、游乐园、旅行运营商、旅行协会、IATA和航空公司注册”。她还坚称，她“已经与一些旅游运营商建立了联系，包括Avaya Travel和Nexion Travel Group，我们一直在那里谈判服务并达成合作。”尽管申请人主张其事业将“显著刺激美国旅行和旅游行业的活动，推动该行业经济的大幅复苏；以及涉及该领域的辅助活动，例如协助改善租赁物业，并就改善该国其他公司的管理实践提供咨询”，但其事业不包含任何具体计划，也未证明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。相反，申请人“以大量行业报告和文章支持其陈述”，并“通过解释行业趋势以及其每项计划活动如何直接和间接地为该国带来经济利益——包括雇用美国工人——来支持其拟议事业。”

记录并未以优势证据表明——即更有可能而非不可能——申请人的事业将“因其专业活动的连锁效应而产生显著的国家利益”或“对美国经济呈现显著利益”。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。3 除其陈述和商业计划中的主张外，申请人未提供佐证证据，证明其企业的活动将为佐治亚州地区或美国提供实质性经济利益，且其陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供经济、社会和安全利益。本办公室认可旅行和旅游业的重要性；然而，申请人所述意图——向客户提供旅行建议，重点增加“想要深入了解美国未充分开发地点”的巴西游客数量——加上关于旅行和旅游业对美国经济发展重要性的报告和文章，不足以确立

2 申请人还主张，在与先前提交的 Form I-140 相关的一项决定中，审理主任认可记录中的证据已确立法规所要求的实质价值和国家重要性。然而，我们并不因可能存在错误的先前裁定或批准而被要求仅仅据此批准尚未证明资格的申请或请愿。Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)。
3 参见，例如，1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

申请人具体拟议事业的国家重要性。申请人未通过独立且客观的证据表明其拟议事业如何足以超越其潜在客户的范围，或表明其企业“将有助于在全国层面增加美国资金流动，从而促进美国国内生产总值”。此外，申请人声称将因其事业产生的经济利益取决于众多因素，且申请人未就其拟议企业的旅行服务与所声称的经济结果之间提供足够直接的证据关联。

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据已对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在 Dhanasar 第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对判决结果所不需要的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。