AUG142024_09B5203 · 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：32495539 日期：2024年8月14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）

申请人是一家特种照明公司的首席执行官（CEO），寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力个人，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位offer要求。参见《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，认定申请人未能证明其符合所请求的分类，也未能证明对所需职位offer、进而对劳工证的自由裁量豁免将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本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能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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offer要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“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的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 对归类为EB-2类别的申请人授予职位offer、进而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免职位offer要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟议事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估以下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟议事业，该非公民获得职位offer或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，总体权衡，豁免职位offer要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国担任CEO。德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人。审理主任认定，尽管申请人至少满足六项标准中的三项，但记录缺乏证据表明申请人的专业程度显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的水平。

A. EB-2分类

关于基础EB-2分类，申请人主张审理主任错误适用了相关法律并忽视了证据。申请人进一步主张，他是持有高级学位的专业人士成员，并且其专业水平

显著高于普通水平，“使其成为特种照明业务的真正资产”。

根据Dhanasar分析框架，解决与申请人是否有资格获得职位offer要求、进而劳工证要求豁免相关的问题，对本上诉具有决定性意义。因此，本办公室将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别资格的考量。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人本不符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 拟议事业的实质价值和国家重要性

记录显示，申请人的拟议事业是经营其公司_____，该公司旨在通过提供商业管理咨询、合作伙伴关系促成和出口咨询三大关键领域的咨询服务，在美国及国际上扩展。申请人解释称，其公司将深入分析客户的商业运营并制定量身定制的销售策略，简化特种灯具向不同国家的销售扩展，并提供出口流程的全面方法。审理主任认可申请人的拟议事业具有实质价值，且其处于有利地位以推进拟议事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明总体权衡豁免职位offer要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了法律标准，未能对提交的证据进行适当审查。基于下述理由，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

如前所述，第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人坚持认为，其事业将显著促进国家贸易平衡，增强国家制造商的经济覆盖范围，支持国内和国际的就业创造，并将降低失业率。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录申请人工作“潜在前瞻性影响”的证据。虽然申请人声称其公司运营将产生“对经济的涟漪效应”，但申请人未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。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。Id. at 893。在此，记录未包含充分的佐证

证据，以表明申请人的具体拟议事业在特种照明领域具有更广泛的影响、对美国社会福利的增进，或对国家产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

申请人主张，其拟议事业将通过员工薪资注入资金、创造就业以及增加税收收入，从而显著提振当地经济。申请人通过其商业计划声称，其公司将在第五年雇用20名直接员工，并实现1,912,294美元的净销售额。此外，申请人声称，区域投入产出建模系统（RIMS II）预测该公司将在未来五年内创造125个就业岗位。然而，申请人未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些人员配置目标和收入预测将如何实现。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。在缺乏关于可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录不能表明申请人事业所产生的对区域或国家经济的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

申请人主张，其事业“ 将对美国经济产生实质性积极影响 ”，途径包括直接和间接创造就业、行业增长、对国际贸易平衡的贡献、促进创新以及技能发展。申请人进一步主张，其丰富的专业经验和商业敏锐度将是实现这些目标的关键。尽管我们认可申请人的经验和技能组合，但记录并未通过支持性文件表明其特定公司如何能够充分超越其潜在客户的范围，以与国家重要性相称的水平对行业或更广泛的美国经济产生影响。此外，尽管个人的经验、资质、贡献和成就具有实质性，但在 Dhanasar 第一项要件的语境下，这些因素被错误地适用。申请人的教育背景和专业经验对 Dhanasar 第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质性，但它们通常对 Dhanasar 第一项要件——特定的、预期的拟议事业是否同时具有实质性价值和国家级重要性——不具有实质性。参见 id. at 888-91。

申请人还主张，其事业与政府的 ENERGY STAR 计划及其他国家倡议相一致。专家意见书的作者强调了特种照明行业的重要性。该作者强调了申请人的专业经验，并声称申请人公司对特种照明行业的专注与“ 更广泛的经济和技术趋势 ”相一致。尽管我们认可申请人的主张和提交的证据，但记录并未确立拟议事业将如何产生超越使申请人客户及其选择合作的公司受益的更广泛影响。此外，在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的特定事业 ”。Id. at 889。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级

重要性。 ” Id. at 890。在此，申请人未充分解释其将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业，以在大范围内推动美国经济达到国家级重要性的水平。

仅声称一项事业具有国家级重要性或 will 产生广泛影响，而不提供证据佐证此类主张，是不够的。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. 369, 376 (AAO 2010)。申请人未这样做。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家级重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 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，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内 otherwise 值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。