AUG232024_06B5203 · 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：32824864 日期：2024年8月23日

对内布拉斯加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）

申请人是一名初创企业孵化器主任，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定其符合作为持有高级学位的专业人士的 underlying EB-2 分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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进行 de novo 审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合 underlying EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其为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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类资格，则必须进一步证明其值得裁量性豁免职位邀请要求，即符合“ 国家利益 ”。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，但 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）可作为裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 underlying EB-2 签证分类资格，其拟议事业具有实质价值，且其处于有利地位能够推进该事业，符合 Dhanasar 框架第一和第二项要件的要求。然而，审理主任认定，申请人未能证明拟议事业的国家重要性，且权衡之下，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任未根据 Dhanasar 第一项要件适当审查和分析申请人的国家重要性主张及所有相关证据。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其根据 Dhanasar 第一项要件主张资格，申请人表示其拟议的创业事业将位于 内华达州，涉及通过“ 物色和遴选有前景的初创企业予以接纳、设计和实施量身定制的导师和培训项目 ”以及“ 协助融资和战略以实现可持续成功 ”，为“ 孵化器项目内的初创企业和公司提供早期阶段支持 ”。申请人声称，其将专注于帮助涉及科学、技术、知识和创新（STKI）以及科学、技术、工程和数学（STEM）领域的企业。其提供了一份标为综合战略的文件，其中表示拟议事业将“ 促进技术从知名学术和研究机构无缝转移到在美国境内运营的商业实体 ”。为此，申请人声称其打算利用过去在智利担任教授和创业顾问的经验，“ 细致识别具有成功商业化重大潜力的突破性技术 ”，并随后指导私营或公共研发实体以及大学为其自身事业制定“ 稳健的知识产权战略并谈判许可协议 ”。最后，申请人表示其将在美国公立学校提供 STEM 和 STKI 职业项目，特别侧重于满足少数群体的需求。

记录包括申请人在智利共事的同事和商业领袖的支持信，以及描述申请人在智利作为教授和商业顾问的教育和经验的咨询意见信。其包含了关于例如内华达州商业环境、对美国经济有影响的智利商业创业者以及美国经济和商业孵化器趋势的已发表材料。申请人包含了拟议事业的商业计划书，其中描述其在内华达州地区并可能扩展至西海岸培育和发展其他初创企业的意图。

经审查，本办公室采纳并确认审理主任关于 Dhanasar 分析第一项要件下国家重要性的决定。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的惯例“ 已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的意见，认定上诉审理者可采纳并确认下级决定，只要其对案件给予“ 个别化考量 ”）。与申请人在上诉中的主张相反，审理主任根据 Dhanasar 第一项要件适当审查和分析了申请人的国家重要性主张及相关证据，包括其商业计划和创造就业的主张，并讨论了其中的缺陷。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找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具有国家甚至全球影响 ”。同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

申请人在上诉中坚持认为，其作为将指导初创企业孵化器的创业者的拟议工作可使专注于 STEM 和 STKI 技术的美国企业受益，并将在这些行业对美国具有国家重要性。其进一步主张，其事业可激发 与 美国西海岸之间地区的创业生态系统。最后，申请人声称其还表示曾提议在美国领导初中和高中项目，鼓励年轻女性和少数群体从事 STEM 和 STKI 职业，从而创建更加多元化和熟练的美国劳动力队伍，但审理主任未考虑这一拟议指导的积极社会效益。申请人提供了本办公室此前一些上诉决定的副本，其中本办公室指出其他创业者可能能够证明其自身事业的国家重要性。2

经审查记录，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能证明其提供初创企业咨询的拟议事业充分延伸至其公司及其潜在客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响另一行业或领域。尽管申请人的陈述反映其意图为其客户（包括美国初中和高中中的女性少数群体）提供有价值的创业咨询，但其未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期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。同上，第893页。在此，本办公室认定记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其客户之外以影响相关领域

2 这些决定未作为先例公布，因此对USCIS官员今后的裁决不具有约束力。
见 8 C.F.R. § 103.3(c)。

科学、技术、数学、创新、知识或工程领域，或智利与美国之间的国际商业倡议，更广泛而言达到与国家重要性相称的水平。就其还提议在美国高中指导年轻女性而言，记录同样缺乏证据表明其拟议事业的这一部分将对这些他提议指导的特定学生之外产生积极社会影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 对我国提供重大积极经济影响。尽管其提议向美国其他初创企业提供咨询服务并主张其事业的增长潜力，但申请人未解释或提供佐证证据表明其事业未来的员工规模、商业活动、相关税收以及跨国STEM和STKI倡议事实上将为美国带来重大积极经济利益。其讨论了在智利参与的各种项目，并声称希望在美国设立这些项目，还讨论了其声称与其拟议事业及未来客户相当的其他美国实体的就业和销售数据。然而，记录未显示其此前与智利实体的工作可转移至其美国拟议事业。此外，关于无关实体的财务和就业信息不足以证明申请人自身事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。另外，除其主张（包括商业计划中的主张）外，申请人未提供充分证据表明拟设实体将运营的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过增加就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来重大经济利益。因此，申请人未能表明拟议工作满足Dhanasar框架中关于国家重要性的第一项要件。

由于记录未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。由于这对本上诉具有决定性，因此进一步分析其在Dhanasar所述第三项要件下的资格将无实际意义。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 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。