AUG262024_14B5203 · 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：33360668 日期：2024年8月26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）

申请人是一名商业专业人士，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。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豁免所要求的工作offer和劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉。1

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 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

要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能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。2 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。同上。

1 申请人必须在决定邮寄之日起33个日历日内对不利决定提出上诉。8 C.F.R. § 103.3(a)(2)(i)和103.8(b)。申请人的I-290B表格在所需期限后78天收到。然而，申请人主张他未及时收到审理主任的决定。由于审理主任的决定缺少关键地址信息（街区号、邮政编码和国家），本办公室采信申请人的主张为真实，并将视该上诉为及时到达而予以审理。
2 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人于2023年9月15日提交了本申请。在分析初始证据后，审理主任于2023年9月20日发出了补件通知（RFE），指出记录中的缺陷，申请人于2023年12月12日及时作出回应。审理主任否决了申请，认定虽然申请人有资格作为高级学位专业人士获得EB-2分类，4但他未能证明豁免工作offer和劳工证要求符合国家利益，因为他未满足Dhanasar三项要件中的任何一项。

如上所述，申请人必须证明其满足Dhanasar框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免。即使其中一项要件未确立，申请人也不具备该豁免的资格。因此，本办公室将根据第一项要件分析申请人的证据，并且如下文所述，由于他未在该要件下确立其资格，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架第二和第三项要件的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；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）。

A. 第一项要件：拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该

3 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
4 本办公室同意审理主任对申请人资质的评估，并认定他已证明其为高级学位专业人士。

职业内具体从事何种工作的细节。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。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，或该人将从事的工程领域，而不是简单列出工程师的职责和责任。同上。因此，本办公室将首先确定记录中显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业实质价值和国家重要性的证据。

在评估申请人的拟议事业时，本办公室考虑其I-140表格、2023年商业计划书和上诉陈述，其中他解释他将担任商业管理顾问，并担任其自己企业的首席运营官（总经理）。其企业的重点是支持成熟的美国制造企业和初创企业在中东、北非、东南亚和西南亚的国际市场上充分发挥潜力，重点扩大电信产品的“美国制造”或“美国品牌”足迹。他主张，其销售、咨询、供应链管理和商业经验，加上他在世界这些地区的广泛人脉网络，将挑战中国制造产品的主导地位，并对将生产他打算销售的电信产品的美国制造商和初创企业的经济增长和活力作出重大贡献。因此，基于相关证据的总体情况，本办公室同意审理主任的认定，即申请人已以优势证据证明其拟议事业具有实质价值。由于该事业具有实质价值，本办公室转而审查拟议事业是否如Dhanasar所设想的那样具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地曲解或误解了他为确立其拟议事业国家重要性而提交的证据，并忽视了他拟议事业的更广泛影响和潜在经济效应。具体而言，申请人主张审理主任未考虑其商业计划书中强调的经济预测和重大影响。他坚持认为其事业的国家重要性源于其“创造就业机会……降低失业率和促进经济稳定”以及“创新和技术进步，[这]可以增强国家的全球竞争力”，以及“出口和贸易的潜力[这将]开辟新的收入来源并[有助于]形成有利的贸易平衡”。他进一步主张，由于“健康的市场竞争可以推动效率，使消费者受益，并促进整体经济增长”，其事业具有国家重要性。申请人列举其拟议事业产生的额外影响如下：经济多样性和韧性，源于蓬勃发展的创业企业；税收增加，支持公共服务和政府举措；通过支持和增加美国国内制造商供应链来增强国家安全；以及支持初创企业带来的多重经济利益，如创新、更健康的创业生态系统（吸引来自世界各地的技术工人）和社区发展。他主张所有这些影响都足够广泛，符合Dhanasar的国家重要性标准。

我们注意到申请人主张，他将“最初招聘12个新的全职岗位……[并]可能总共招聘41名员工，不包括[他本人]”，并且到其企业运营第五年时将产生总计6,180,013美元的收入。他主张，他对“美国制造”品牌推广活动的扩展将带来更多就业创造。此外，由于I I Texas是一个经济萧条地区，他主张其企业将增进当地的经济机会，

这是根据Dhanasar足以确立国家重要性的另一项因素，因为该裁决指出，“ 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，尤其是在经济萧条地区……很可能被理解为具有国家重要性。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。我们注意到他的主张，即假以时日，其事业的经济成功将带来更多货币投资，以及I I区域经济更大的繁荣。然而，即使假设商业计划中的所有预测均准确并得以实现，并且我们考虑在经济萧条地区雇用41名工人的连锁效应，记录仍缺乏证据表明这些预测达到了国家重要性的水平。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（所持立场为：主张必须以相关、可信且具有证明力的证据予以支持）。

正如Dhanasar所设想的那样，我们审查记录以确定是否有充分证据得出结论，申请人的“ 事业可能具有国家重要性……因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，申请人未提交证据支持以下结论：其事业将以与国家重要性相称的水平影响销售、市场营销、客户关系、电信、信息技术、成像和电子等领域。5 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。在上诉中，申请人主张审理主任忽视了他事业的“ 核心目标 ”，即“ 为表现不佳的初创企业、移动设备制造商以及未能充分利用‘ 美国品牌 ’在国际市场实力的美国政策制定者提供有益服务 ”。此外，在其RFE答复中，申请人强调了其拟议事业对这些领域的重要性，特别是在创新、增加出口及由此带来的就业创造方面，以及他寻求实施的“ 美国制造 ”品牌推广活动，他主张这与拜登政府促进经济增长的举措相一致。我们注意到申请人的主张；然而，这些主张缺乏支持它们的证明性证据。Id.

正如Dhanasar所设想的那样，我们审查了记录以确定是否有充分证据得出结论，申请人的“ 事业可能具有国家重要性……因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. at 893。在此，我们未发现支持此类结论的证据。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人的许多主张说明了其事业的重大价值，然而它们并未确立其国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。例如，在Dhanasar中，我们认定，虽然拟议的STEM课堂教学活动相对于美国教育利益可能具有重大价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。Id. 同样，在此，虽然申请人的专业服务可能对其客户和合作伙伴极为有益，但这并不表明对销售、商业咨询、电信、信息技术、成像和电子等领域的总体更广泛影响。

5 申请人正确指出，审理主任将其事业领域错误陈述为视频和音频制作。尽管存在这一错误陈述，但由于我们同意审理主任的认定，即其拟议事业的国家重要性并非基于该事业将所处领域或行业的重要性，我们不会以此为由发回重审。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

最后，我们注意到申请人似乎是一位技艺高超且成就卓著的专业人士。然而，正如审理主任所指出的，第一项要件通常不考虑申请人的专业资格、工作经验、商业合作伙伴关系或投资者的支持信，相反，这些因素在第二项要件中予以考虑，我们在那里分析申请人是否处于有利地位以开展其事业。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，审理主任解释说，销售专业人员短缺不足以确立国家重要性。这是因为劳工部通过劳工证程序处理劳动力短缺问题。最后，审理主任指出，申请人关于信息技术部门重要性的主张并不使其事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。申请人的商业计划依赖信息技术部门对美国国内生产总值的贡献来主张其事业的国家重要性。然而，正如审理主任正确指出的，申请人的主张涉及该领域的重要性，而非其拟议事业的重要性。因此，我们同意审理主任在这些事项上的认定。

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，他未能确立其有资格或另行在自由裁量权上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。