DEC032024_04B5203 · 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：34 772048 日期：2024年12月3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）

申请人寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及附属于该EB-2分类的职位offer要求的国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士成员的分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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。如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权豁免职位offer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定义“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）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[1] 另见 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自由裁量性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer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成员的资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示他计划“通过商业、数字营销、审计、配送物流以及客户体验和忠诚度管理计划来开发和实施商业模式和战略”。他表示他“打算组织技术解决方案并制定战略规划项目，以提高生产力和变革管理并防范商业风险”。申请人进一步解释称，“[他]将通过创建自己的公司_____来开展其事业，该公司将在金融、电子商务、电信、CRM-CEM技术解决方案、技术开发与数字化转型、产品和市场研究方面提供咨询服务，在此他将帮助改善美国公司的商业和财务战略，并通过数字渠道和营销策略巩固销售，为每种商业模式创建个性化策略。”

申请人还提供了一份个人陈述，讨论其工作经验及在美国作为企业家工作的意图。他声称计划协助美国公司“通过数字渠道和营销策略巩固销售，为每种商业模式创建个性化策略，帮助以不同方式看待世界，发现他们或许从未想象过的机会，并取得将现状与可能相结合的结果”。此外，申请人表示他打算“建立我自己的公司，名为_____，我是其CEO，以接触更多潜在客户并提供咨询服务。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了一份额外的个人陈述，讨论其拟议事业。他声称其事业旨在“通过创新技术解决方案和商业模式来促进美国经济竞争力，以发展美国中小型企业”。申请人还表示他计划“鼓励客户在其产品、服务、思维方式和流程方面进行创新，以持续创造有助于国家技术和经济竞争力的新增长机会”。他进一步表示，其拟议工作旨在解决公司失败的以下原因：

- 缺乏适当的商业规划和管理
- 缺乏充足资金
- 缺乏市场知识
- 缺乏适应变化的能力
- 团队合作和人员管理
- 法律和监管问题

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar第一项，即实质价值和国家重要性，聚焦于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的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，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预期影响。同上 at 889。此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）、是否具有其他重大积极经济效应、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服务和公司的潜在预期影响。

申请人的证据包括其为_____编写的商业计划书。该商业计划书提供了行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育和工作经验的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司第一年将雇用3名人员，第二年5名，第三年7名，第四年7名，第五年10名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然其计划书第7.7节提供了收入预估：第一年132,000美元，第二年193,347美元，第三年290,808美元，第四年427,924美元，第五年629,690美元，但这些预估缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预估的解释。

申请人还提交了关于美国货运系统重要性、物流行业、财务效率、小型企业出口增长、财务规划和咨询行业、COVID-19救济选项以及美国救援计划的文章。记录还包括关于实现和维持小型企业成功、数字化转型的好处、为数字时代现代化信息技术、应对冠状病毒危机、时尚行业数字化转型、小型企业增长、美国就业计划、促进美国经济竞争、通胀削减法案、小型企业推动美国经济的方式以及小型企业技术趋势的信息。申请人声称这些文章支持其拟议事业的国家重要性。国家重要性的认定并不聚焦于某人所在领域的一般重要性、小型企业对经济增长的价值或旨在改善美国经济的政府举措，而是“ 聚焦于外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。在此，这些文章均未提及申请人或其公司，也未以其他方式论及其拟议事业的潜在预期影响。

此外，申请人提交了来自H-C-M-、J-E-S-B-、F-B-、F-E-E-C-、C-A-Q-M-、V-N-M-、A-M-C-、V-E-C-E、G-I-F-S-、H-F-M-、D-P-T-、A-V-M-和P-H-F-P-的支持信，讨论其财务和会计能力及经验。他还提供了来自J-B-、O-L-P-A-的信件，

A-I-和Y-A-N-J-，反映对其咨询服务有兴趣。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。同上，第890页。此处的问题是，其拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“ 超越其未来客户或雇主，以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济 ”。审理主任还认定，申请人未能表明其拟议事业“ 将提供实质性经济利益 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任未适当考虑其提交的上述与拟议事业实质性价值和国家重要性相关的行业文章和报告。然而，审理主任的决定指出，“ [申请人]提交的行业报告和文章并未讨论任何具体归因于其拟议事业的预计美国经济影响或就业创造 ”。再次强调，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟议开展的具体事业 ”。同上，第889页。

申请人主张，其“ 拟议事业将通过组织技术解决方案和制定战略规划项目，提高美国中小企业的生产力和效率，从而为美国经济做出贡献 ”。其声称，“ 通过使小企业更有效地进入全球市场，[申请人]的努力将为美国的经济增长和就业创造做出贡献，增强该国的出口实力和经济韧性 ”。申请人进一步指出，“ 其改善商业模式的努力，特别是在受疫情影响严重的行业，将有助于降低失业率和促进经济韧性 ”。

然而，申请人未提供证据证明其拟议的商业咨询活动将以如此规模运作，以致达到国家重要性的水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生实质性积极经济效应。

此外，申请人引用了其提交的关于美国救援计划、美国货运系统、财务效率、小企业关闭率以及小企业对经济产出和就业创造的贡献的信息，但这些文章未提及申请人或其公司，也未涉及其具体拟议事业的潜在预期影响。尽管申请人声称其事业“ 直接影响政府实体描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题 ”，但其未能证明按照其拟议事业所设想运营一家商业咨询公司如何达到国家重要性的水平。申请人的个人陈述和商业

计划未包含足够的信息和解释，记录中也未包含充分的佐证证据，以表明申请人的具体拟议工作在其行业产生更广泛的影响或对我国产生实质性积极经济效应，从而表明其具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供咨询服务，但其未提供足够的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。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平影响其领域、商业咨询行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能表明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济效应。具体而言，其未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将在其公司将运营的地区或美国其他地区提供实质性经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但其未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业机会，但其未提供足够证据表明其事业通过就业水平或商业活动为任何特定地区或美国提供实质性经济利益。

申请人未能确立其拟议事业具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力，具有其他实质性积极经济效应，在其领域具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar其余要件

由于记录中的文件未能确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，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)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足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，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。