DEC082023_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

案由：29200192 I 29241868 日期：2023年12月8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）

申请人是一名旅游业企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附工作要求获得国家利益豁免。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，认定尽管记录证明申请人符合EB-2分类资格，但未证明拟议事业的全国重要性；申请人处于有利地位能够推进其事业；或豁免劳工证要求将符合美国利益。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。Matter of Christa'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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下获得对工作要求行使自由裁量权的豁免。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]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值与全国重要性；
- 该个人处于有利地位能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类资格，作为高级学位专业人士；然而，经重新审查，本办公室撤回审理主任对此事项的认定，转而认定申请人未确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。 [2]

尽管申请人提交了充分证据证明其获得了相当于美国学士学位的外国学位，但支持其五年学士学位后逐步发展经验的证据不足。本办公室审查了申请人的企业所有权文件，并确认其为一家外国企业的部分所有者和股东。虽然这些文件确立了所有权，但并未证明申请人的工作经验。申请人的商业伙伴和共同所有者撰写了一封信，说明他们何时注册并开始经营业务。作者指出她本人自1999年2月至2008年4月在该企业工作，而申请人自1999年2月至2015年某一未知日期在该企业工作。这封信，即使与其他证据结合，也不足以证明申请人拥有至少五年学士学位后逐步发展的经验。

尽管她在2008年之后可能仍为该企业的共同所有者，但作者表示她于2008年结束了在该企业的工作。作者未解释或证明她如何在离开该企业工作后仍保持对申请人工作经验的了解。因此，本办公室质疑作者对申请人2008年之后获得的工作经验的了解。这一点很重要，因为申请人于2007年2月获得其外国学位，因此在此时间之前获得的任何工作经验均不被视为学士学位后的经验。作者列出了一些要点职责以证明申请人在该企业中的经验，但该信表明申请人在1999年至2015年期间履行了所有要点职责。作者未解释这些活动如何具有逐步发展的性质，而非仅仅是持续进行的。此外，基于其几乎相同的姓名，申请人和她的共同所有者似乎是家庭成员。来自家庭成员的文件，虽非无足轻重，但似乎不具有客观性。虽然这并非决定性的，但作者关于申请人职责的主张

[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自由裁量性质）。

[2] 申请人未主张其符合具有特殊能力的人士资格。因此，本办公室将不讨论证据是否确立其符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 中六类证据中任何一类的资格。

也未得到独立证据的佐证，如持续业务相关职能的客户合同和信函、联邦税务文件，或与银行对账单匹配的已付发票。

基于上述理由，本办公室认定证据不足以证明申请人拥有至少五年学士学位后逐步发展的经验。由于她未确立其符合 underlying EB-2 分类的资格，她未确立国家利益豁免的资格。

B. 全国重要性

尽管上诉可仅因 underlying EB-2 分类这一门槛问题而被驳回，本办公室仍对申请人在 Dhanasar 框架下的资格提供进一步分析。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。

Dhanasar 第一项要件，即实质价值与全国重要性，聚焦于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全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室审查了申请人的商业计划、推荐信、业绩奖项和明确声明，所有这些均强调申请人的教育、经验和技能。然而，申请人的个人和专业资格涉及 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 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有实质价值和全国重要性。

申请人拟继续在旅游业领域作为企业家工作。她的工作涉及发展“ 旅游活动，特别聚焦于接待市场，向外国市场销售美国景点——尤其是通过精心制作、规划、创建和商业化美国旅游套餐。 ”她还解释称，“ 我在美国的总体拟议事业是促进全国旅游业的商业成功，即通过启动和扩展我自己的公司运营。 ”她主张，“ 我的公司将主要服务于访问或希望访问美国的巴西和南美游客。它将通过创建前往全国各地多个度假目的地的负担得起且易于获得的旅游套餐来实现这一目标，从而提升旅游业…… ”

申请人意图“ 为美国经济做出贡献 ”。具体而言，她主张，“ 通过我的拟议事业，我不仅将促进美国经济繁荣，还将对全国重要领域做出贡献，例如增加外国直接投资（FDI）——鉴于我对国际旅游的关注。我将增加美国工人的就业机会，并促进国内和国际生产力，包括美国市场与其他国家之间的连通性，明确包括拉丁美洲国家。 ”

申请人的个人计划和声明、律师信函以及大量文章和报告均依赖移民、企业家、小企业和旅游业的经济重要性，以足以确立拟议事业的全国重要性。虽然相关，

这些因素并不必然确立拟议事业的全国重要性。在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 l&N Dec. 第889页。因此，申请人依赖有关移民、企业家、小企业和旅游业经济影响的背景信息和统计数据是错误的。同样，申请人提到了旅游业涉及的外国直接投资以及旅游业的货币价值。她解释说，旅游业横跨多个行业，如航空、酒店和零售行业。虽然我们同意旅游业对美国经济很重要，但申请人依赖它来确立其拟议事业的全国重要性，再次强调的是行业及其中的职业，而不是她的具体拟议事业。

尽管申请人声称她对该领域做出了贡献，但我们发现支持这一结论的证据很少。一些推荐信表明她过去的旅游工作具有地方和国家影响；然而，没有一封推荐信的作者提供关于其工作影响的充分细节，也没有提供佐证证据来支持他们的说法。虽然I I写道申请人的项目对社区产生了影响，但该信没有解释这种影响如何具体与申请人的工作相关联并归因于其工作，也没有提供细节来证实所声称的地方商业收入和旅游业增长的影响。作者进一步指出，申请人拥有“ 以环境方面的国家利益为支持的独特方法 ”，但几乎没有提供关于申请人的方法是什么或如何独特的信息。

同样，._____.写道申请人的工作带来了商业以及地方和国家生产力的增长；然而，该信不包含支持这些陈述的具体信息。I 还断言申请人的细分领域影响多个行业，但该信没有具体例子来说明，作者也没有解释申请人的“ 独特技能和方法 ”是什么，以便我们能够确定它们是否影响了该领域。申请人声称她为学生管理旅游实习项目和培训机会。虽然她指出她的工作导致受训人员和实习生在行业内就业，但她没有用充分的细节或佐证证据来证实这一说法。她也没有证明她的培训项目如何产生超出所涉学生和实习生之外的影响。总体而言，我们得出结论，申请人关于她过去对该领域影响的证据是模糊且未经证实的。

申请人关于该事业未来影响的证据同样模糊且未经证实。申请人计划提供负担得起的旅游套餐和更好的客户服务。然而，她没有解释她的具体业务职能如何以优于或更具成本效益的方式运作，相比其他已有的旅游和旅行社。尽管申请人声称她的业务优于提供类似服务的其他企业，但她没有用关于这将如何发生的细节来支持这一说法。例如，申请人没有提供申请人的旅游套餐与其他公司提供的相同旅游套餐的成本分析比较。

申请人主张她的事业将创造税收和就业。由于该事业的预计收入和就业创造数字必然取决于申请人客户的数量和规模，仅仅声称她希望她的业务实现什么，就相当于

不过是猜测。即使该事业的收入和就业创造预测不仅仅是猜测，它们也不表明该事业将以上升到全国重要性水平的规模运作。此外，申请人没有提供证据基础来得出结论，即她拟议事业的“涟漪效应”将例如影响美国国内生产总值或税收。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人没有证明她拟议事业产生的经济活动如何上升到影响美国经济的水平。记录没有显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济带来的好处将达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”水平。见同上第890页。

在上诉中，申请人主张审理主任没有适当考虑证据，并在申请审理中适用了更高的证明标准。具体而言，申请人指出审理主任没有适当考虑她的经验和专业资格；专业计划和陈述；推荐信；以及行业报告和文章。为支持其主张，申请人依赖她先前提交的证据和论点。然而，如上所述，申请人没有提供足够的证据来支持她关于该事业具有全国重要性的主张，因此，她没有推翻审理主任的裁定。

由于记录没有确立她拟议事业的全国重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人没有证明她符合国家利益豁免的资格。进一步分析 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件下的资格将没有实际意义。

111. 结论

记录没有确立申请人符合基础 EB-2 分类的资格，也没有确立拟议事业的全国重要性。由于所确定的驳回理由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 Dhanasar 框架下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（指出“法院和机构不需要对作出其所需结果所不必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 l&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。