DEC132024_02B5203 · 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：34855571 日期：2024年12月13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）

申请人是一名金融分析领域的猎头，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位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，认定记录未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，以符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

审理主任认定申请人未证明其符合EB-2分类的资格。2 审理主任进一步认定，申请人未表明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。本办公室在上诉中审理的问题是，申请人是否已确立拟从事事业的实质价值和国家重要性。经重新审查，本办公室认定申请人未能确立。

申请人在随申请提交的商业计划中所述的拟从事事业，是开设[已隐去]，通过该企业，其运用作为巴西保险行业猎头的专长，为美国保险和金融行业的公司担任猎头。申请人在RFE回复中提供的第二份商业计划澄清，[已隐去]将专注于佛罗里达州和纽约州金融与保险行业的公司，充当“ 为公司提供高端、定制化招聘咨询服务的提供者 ”。该商业计划表明，该拟从事事业将“ 负责设计并实施整体招聘策略、寻访和吸引候选人、进行面试，并为职位空缺筛选候选人 ”，并将“ 专注于为精算师等技术岗位寻访候选人，利用[申请人]在金融领域的广泛知识和经验 ”。该计划指出，[已隐去]还将提供独特的“ 职业跟踪 ”工具，“ 涵盖新聘员工融入其各自组织的全过程 ”。

在否决申请时，审理主任认定申请人未证明其符合EB-2分类的资格。在上诉中，申请人未对审理主任关于其未确立基础EB-2分类资格的认定提出异议。因此，本办公室视为其已放弃该主张。参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2；另参见 Sapuppo v. Allstate Floridian Ins. Co., 739 F.3d 678 (11th Cir. 2014)（认定当上诉人未能在上诉中适当质疑地区法院据以作出判决的某一理由时，视为其已放弃对该理由的任何质疑。）

审理主任进一步认定，申请人未依据Dhanasar分析框架的第一项要件确立拟从事事业的实质价值和国家重要性。3 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人对该结论提出异议，并主张，如果审理主任考虑了随其RFE回复提交的更新版[已隐去]商业计划，本会得出不同结论。

2 本办公室注意到，审理主任的决定未明确该认定是基于作为具有高级学位的专业人士群体成员之资格，还是基于作为特殊能力个人之资格作出。本办公室还注意到，申请人表示其仅寻求作为特殊能力个人的分类，且审理主任的证据请求（RFE）告知申请人，其未提供确立该个人资格所需的必要证据。
3 审理主任还认定，申请人处于有利地位，能够推进拟从事事业，且综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。因此，审理主任认定申请人未表明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于拟从事事业的实质价值，申请人主张，这通过在美国发展和开设[已隐去]得以体现。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。Id. 随申请人RFE回复提交并在上诉中重新提交的商业计划，引用了《福布斯》杂志和CNBC讨论小企业在招聘工人方面所面临挑战的文章。该计划进一步讨论了成功招聘对提高劳动生产率、进而对美国经济产生的积极影响。因此，记录足以以优势证据表明，申请人如其商业计划所述拟从事的事业具有实质价值。本办公室将撤销审理主任的相反认定。

申请人还在上诉中主张，拟议事业的国家重要性通过其业务发展所带来的全国性影响得到证明。在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并且“ 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内具有全国甚至全球影响。 ”同上。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重大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重要性。 ”同上，第890页。
根据[已隐去]商业计划，拟议事业将专注于位于佛罗里达州和纽约州的企业，并将在运营第一年雇用四名人员，运营第二年雇用五名人员，运营第三、第四和第五年雇用六名员工。如商业计划所述，拟议事业的销售预测预计第一年总销售额为432000美元，第二年为514080美元，第三年为622037美元，第四年为659359美元，第五年为698, 921美元。商业计划预计，拟议事业到运营第五年将在佛罗里达州共创造13个直接和间接就业岗位。然而，记录中缺乏支持这些预测的充分证据。即使申请人提供了此类证据，记录也未证明申请人的事业给地区或全国经济带来的这些好处达到了Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。同上。此外，在Dhanasar案中我们指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大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重要性。 ”同上。然而，申请人未提供证据证明拟议事业打算在佛罗里达州运营的地区属于经济弱势地区。此外，他未提供证据证明其拟议商业活动将以如此规模运营，以致达到国家重要性的水平。仅声称一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。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，但申请人未证明潜在

前瞻性影响如何在其行业中提供更广泛的影响，或在美国整体上产生重大积极经济效应。

根据[已隐去]商业计划，拟议事业的国家重要性还通过与白宫《国家安全战略》的一致性得到证明，因为它扩展了“美国的经济繁荣与机会”。虽然《国家安全战略》表明美国经济在国家安全中发挥重要作用，但它侧重于联邦层面为投资基础设施、新技术开发和美国军队等各个领域所采取的行动。该《国家安全战略》并未具体表明政府对申请人拟议事业或类似事业的兴趣。在根据Dhanasar框架第一项要件评估国家重要性时，我们将考虑证明某一具体拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。然而，在与国家倡议主题相邻的领域创设拟议事业，其本身不足以确立该事业的国家重要性。申请人仍必须证明其在该领域的具体拟议事业的潜在前瞻性影响。

基于上述理由，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。由于记录中的文件未能按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立申请人拟议事业的国家重要性，他未能证明符合国家利益豁免的资格。由于所认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其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果无需其裁决的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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

申请人未能确立其EB-2类别的资格。此外，记录中的文件未能按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立申请人拟议事业的国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未能确立其符合资格或作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。