DEC162024_03B5203 · 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：35447721 日期：2024年12月16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）

申请人是一名企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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符合豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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符合资格。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基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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；

[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）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit（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。同上。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。同上。申请人在下级案卷中将其拟从事的事业——一家名为l I的公司——描述为“ 一家开创性的投资管理公司，致力于为巴西超高净值（UNHW）个人提供在美国的投资机会 ”。申请人称其公司的重点将是“ 购买土地、建造住宅物业，并在私募股权、股票和债券领域规划未来增长 ”。

在上诉中，申请人主张其拟从事事业的国家重要性，并提交了已完成和正在进行的建筑项目的文件以及支持信函。由于申请人已被通知并获得合理机会提供该证据，本办公室不会在上诉阶段首次考虑该证据。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为“ 申请人已被通知所需证据并获得合理机会在否决前为其案卷提供该证据 ”）。此外，申请人主张审理主任的决定“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准 ”，并列举了其声称审理主任未“ 给予应有考虑 ”的证据；然而，在本办公室对审理主任决定的审查中，诸如申请人的商业计划、行业报告和文章等证据已在决定中讨论。因此，本办公室认定，申请人未能证明审理主任对其申请适用了更严格的审查标准。

就实质价值而言，事业的 merit（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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人证明了拟从事事业的实质价值，但未证明其国家重要性。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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人主张其个人陈述讨论了各种国家和政府倡议的重要性，例如拜登-哈里斯政府的“ 住房供应行动计划 ”，以及外国直接投资对美国经济的益处，但此处的问题不是这些倡议以及住房供应和短缺等类似相关主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其具体拟从事事业的国家重要性，即通过其在

lI佛罗里达地区以企业家身份提供服务。同样，其提交的行业报告和文章涵盖广泛主题，如住房供应和财政责任，而非证明其特定专业服务或商业的国家重要性。[2]

在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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，at 890。

申请人强调其“专业知识”，并称其“具有独特资格”从事其事业。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事事业转移到外籍国民”。同上，at 890。此处的问题是其所拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录工作“潜在前景影响”的证据。同上，at 889。在此，申请人未证明其商业将如何对领域产生重大影响并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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。案卷未通过支持性文件显示其事业如何充分超越其潜在客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响领域或美国经济。

最后，尽管申请人为拟设立的公司提供了商业计划书，但申请人未提交任何支持性证据来印证其中的主张和数字。此外，申请人未能证明其商业计划书所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何能为我国带来实质性的积极经济影响。尽管商业计划书预测收入将从第1年的184K美元增至第5年的1.2M美元，但申请人未能确立该数据的重要性，以表明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划书声称第1年创造4个职位、第5年创造14个职位，但申请人未能证明这些数字的相关性，也未能表明此类未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上，为佛罗里达地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，申请人未能确立此类就业数字将利用该地区相当数量的劳动力，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于上述所有理由，记录未能证明，除了为其潜在客户和雇员提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或表明其将提供实质性的积极经济影响。

[2] 申请人的主张和证据涉及拟从事事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。3

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能以其他方式表明其值得裁量性批准国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无须对最终决定所不需要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。