DEC172024_01B5203 · 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：34408425 日期：2024年12月17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）

申请人是一名酒店业总经理，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员，并寻求对该分类所附职位要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，且其符合国家利益豁免资格。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 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，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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。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。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

满足六类证据中的至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。一般见6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立基础EB-2分类资格，其随后必须证明其值得对职位要求进行“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位要求将惠及美国。

同上。

二、分析

审理主任认定记录未能证明申请人属于高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。此外，审理主任认定申请人未能证明其符合国家利益豁免要求。具体而言，虽然审理主任认定拟议事业具有实质性价值，但审理主任未认定拟议事业具有国家重要性、申请人处于有利地位推进拟议事业以及豁免职位要求将惠及美国。

本办公室认定记录未能证明豁免职位要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。因此，本办公室保留关于申请人是否满足作为高级学位专业人士或具有特殊能力人员的第二优先资格标准的意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

Dhanasar分析框架的第一项要求申请人证明拟议事业兼具实质性价值和国家重要性。本办公室同意审理主任的认定，即记录证明申请人的拟议事业具有实质性价值。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。

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，裁定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

关于其拟议事业，申请人在其申请中表示，其将“ 计划、指导或协调旅游和酒店组织的运营，监督多个部门或地点。职责和责任包括制定政策、管理日常运营以及规划材料和人力资源的使用。 ”其进一步提到将“ 为旅游业的更大利益管理项目 ”，并“ 通过[其]管理酒店职位的专业知识，通过征税和间接为美国人提供就业机会，为美国政府做出贡献。 ”在回应补件通知（RFE）时，申请人进一步表示其拟议事业侧重于“ 开发新人才，例如将学徒（年龄在14至18岁之间）、残疾人和老年人纳入酒店业。 ”

记录包括但不限于申请人的陈述、移民记录、职业计划、行业报告、专业和教育记录、工作经验和推荐信以及财务记录。

在认定申请人未能确立其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性时，审理主任提到所提交的证据涉及申请人的就业历史和职业发展。审理主任随后认定，未提交证据显示拟议事业的更广泛影响，也未提交证据显示拟议事业将如何产生新收入、有潜力雇用美国工人或具有任何其他积极经济影响。审理主任提到，申请人未能确立拟议事业将充分超出某一组织及其客户，以更广泛地影响行业或领域。审理主任注意到申请人关于酒店业多元化和职业发展的陈述，即其寻求担任总经理，“ [我]在美国从酒店前台重新开始也无所谓。 ”审理主任认定，鉴于申请人愿意担任接待员，其未能解释将如何通过雇用多元化个人团队来促进包容、加强劳动力并为美国公民提供就业机会。审理主任引用了酒店业收入和就业的统计数据，然后指出缺乏证据表明申请人的管理和酒店技能与连锁酒店投资、顾客预订或客人消费相关。基于上述分析，审理主任认定拟议事业缺乏国家重要性。

在上诉中，申请人主张拟议事业具有国家重要性，因为酒店业是美国经济的重要组成部分，其增长和成功有可能以多种方式影响国家。具体而言，申请人提到酒店业创造就业；是国内生产总值的重要贡献者；对国际旅游有强大影响；并通过食品、娱乐和其他服务促进地方和国家文化和历史。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室侧重于“ [非公民]拟议开展的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

接下来，申请人提出了与其在回应补件通知（RFE）时所提出的相同和类似的论点。具体而言，他强调拟议的事业将促进多元与包容、企业责任以及强化雇主品牌。他表示，他将通过培训项目、指导和技能发展来培养每位团队成员的潜力；并且他将实施促进弱势群体和残障人士包容的政策。因此，申请人主张，拟议的事业有益于社会福利，具有实质性的积极经济影响，并在美国酒店业具有更广泛的影响。申请人称，他的职业计划也将这三项利益确立为目标。申请人重复了先前的论点，即其拟议的事业将带来就业机会、技能发展、多元与包容、社区影响、提升企业形象、减少福利依赖、刺激消费以及吸引投资和旅游。申请人引用了一篇先前提交的关于社会包容性经济重要性的文章。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图在酒店业提供总经理服务，但他未提供充分的信息和证据以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，我们认定请愿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。Id. at 893。我们认可申请人的主张，即他将管理的人员将具有多元背景，他将通过培训和指导使其受益，并且他将在未来的工作场所实施包容性政策。尽管申请人主张其拟议事业将为多元化的美国劳动者群体创造就业机会，但记录中未包含充分证据证明他所提议的具体事业具有雇用美国劳动者的重大潜力，或由其事业产生的对区域或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分超越其未来雇主及其客户群，以与国家重要性相称的水平影响其领域、总经理和酒店业、或更广泛的美国经济。

申请人未能确立其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，他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。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

裁定：上诉被驳回。