DEC222023_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：29156381 日期：2023年12月22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）

申请人是一名创业型财务经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该就业第二优先（EB-2）分类相关的职位offer要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录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。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（de novo）。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为自由裁量事项，对归类为EB-2类别的申请人批准职位offer的国家利益豁免、从而豁免劳工证，前提是申请人证明

（1）非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性，（2）非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及（3）权衡之下，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位offer或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

虽然审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但审理主任认定申请人具有实质价值的拟从事事业不具有国家级重要性，申请人也未处于有利地位以推进其拟从事的事业，以致权衡之下豁免职位offer和劳工证要求将有利于美国。

本办公室对USCIS各服务中心（即审理该移民申请的办公室）的权限，类似于上诉法院与地区法院之间的关系。因此，基于重新审查，本办公室将采纳并维持审理主任的决定，即申请人未能证明其拟从事的事业具有上升至国家级重要性水平的潜在前瞻性影响。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“所有已审议此问题的上诉法院”的立场，认定上诉机构可基于下级法院所述理由维持其决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的做法已被“每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）。

审理主任对申请人在初始申请和RFE答复中提交的证据进行了个别考量。1 本办公室同意审理主任论证充分的决定，即申请人不符合国家利益豁免的资格。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，且“ [某]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。拟从事事业的更广泛影响——国家的和/或国际的——可以告知本办公室该拟从事事业的国家级重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟从事事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭隘地赋予拟从事事业利益之外。申请人的拟从事事业将使其在自己的创业实体中担任财务经理。申请人通过为小企业主提供财务指导从而对美国经济产生更广泛利益，来指明其拟从事事业对国家利益的有益影响。但记录未能充分证明这些利益即使实现，其对该领域的影响将超出利用其服务的个人或为推进其事业而雇用的个人。而且，虽然申请人表达了在小型企业管理局（SBA）指定的HUBZone建立其拟从事事业的新生意图，但记录未能充分确立SBA在设立HUBZone时所考虑的参数。因此，本办公室无法评估SBA认定的欠利用商业区是否类似于经济萧条地区——在这些地区创造就业可能产生潜在的积极经济影响。2 因此，目前构成的记录并未表明这些预期利益通过其影响国家利益事项的更广泛影响或潜在积极经济影响（例如影响历史上高失业地区的更高就业水平）而上升至国家级重要性水平。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，考虑 Dhanasar 的其余要件将无法律意义。因此，本办公室特此保留对其的审理。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在某一问题

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。
2 HUBZone计划的目标是促进欠发达商业区内的企业增长，其目标是将3%的联邦合同金额授予获得HUBZone认证的公司。加入HUBZone计划使企业有资格竞争“ 预留 ”类别中的某些联邦合同。参与该计划有若干必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然对于像申请人所提议的那类事业在“ 预留 ”类别中是否存在任何联邦计划尚不清楚且记录未予说明，但记录非常明确地表明，申请人所提议的事业将由申请人完全拥有和控制，且申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。根据记录，申请人似乎没有资格参与由SBA管理的HUBZone计划。

申请人在其他方面不符合资格）。我们认定，申请人不值得行使有利的自由裁量权以豁免工作邀请要求，因此也豁免劳工证要求。

命令：上诉被驳回。