JAN032024_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：29345238 日期：2024年1月3日

对内布拉斯加服务中心决定的复议

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名企业家，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成员，以及对此EB-2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)。

内布拉斯加服务中心主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因复议而由本办公室审理。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回复议。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其“符合国家利益”，从而值得裁量性豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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分析框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[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裁量性质）。

- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，根据Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示她计划“ 在美国担任CEO/企业家。我将通过在全国范围内发展和扩展我本人注册并备案的公司来实现这一目标，我[已隐去] 我的公司将设在科罗拉多州。 ”她进一步解释称，她打算“ 建立一家水疗中心，为美国人提供水疗和美容服务。该水疗中心将融合东方元素（草药疗法）和西方放松方法。 ”除公司设立文件外，申请人还提交了其[已隐去]“ Spa Relaxing Centre ”的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经验的讨论以及公司人员描述。关于未来全职人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将在第一年雇用9名人员，第二年10名，第三年19名，第四年20名，第五年29名，但她未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，虽然其计划提供了第一年$1,483,200、第二年$1,631,520、第三年$2,447,280、第四年$2,814,372、第五年$4,221,558的收入预估，但她未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包括关于移民企业家作为疫情复苏中经济增长驱动力的信息、拜登政府恢复国际企业家规则、拜登政府“ 关于恢复对我国合法移民制度信任并加强新美国人融合与包容努力的行政命令 ”，以及美国正在将移民企业家流失到其他国家的原因。此外，申请人提供了讨论移民与创业精神的文章、外国出生医疗从业者和科学家在美国所占比例、移民企业家作为《财富》500强公司创始人，以及移民更有可能成为企业家的原因。她还提交了关于首席执行官、美国管理咨询、创业精神在美国创造就业和经济活力中的作用，以及企业家为何对拜登复苏计划至关重要的信息。在此，主任认定所提交文件证明了拟议事业的实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是移民创业精神的价值或申请人的一般职业；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自B-E-、L-P-、M-B-、F-I-、B-G-、K-T-、M-B-、S-O-、T-B-、S-C-和K-D-的支持信，讨论其商业能力和经验。然而，申请人的教育、技能、知识及其领域内先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转向外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。

申请人还提交了来自H-Q-（[已隐去]的一位教授）的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。H-Q-主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其公司有望创造直接和间接就业岗位的数量。然而，H-Q-的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人作为水疗服务公司运营者的具体拟议工作在其行业中具有更广泛的影响、对美国社会福利有所提升，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决该申请的决定中，主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。主任指出，申请人未能证明其事业在其行业中具有更广泛的影响、雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响。

在其复议简报中，申请人主张她“ 将解决一个行业短缺问题，该问题无法由美国工人解决，因为需求超过供给。 ”本办公室不认可申请人因其领域工人短缺而拟议事业具有国家重要性的论点。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张她“ 在商业领域拥有超过十五（15）年的渐进式经验 ”，涉及“ 会计、财务分析和销售 ”以及“ 批发、零售和酒店业务 ”等领域。她还指出其工商管理硕士学位和学士学位。如前所述，申请人在其领域内的教育、技能和知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移至外国人本人 ”。Id. at 890。此处的问题是她拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。
申请人还主张“ 我将产生影响并站稳脚跟，为……未充分利用地区的美国工人创造就业机会，改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资。 ”然而，申请人未提供证据证明其拟议的商业活动将以如此规模运营，以致达到国家重要性的水平。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。此外，尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其具体事业的潜在经济活动将如何在其公司运营所在地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

此外，申请人声称其拟议事业将通过向“美国中小型公司”“提供经济便利和灵活性”、“促进增长和扩张并以创新驱动变革”、“刺激国内就业市场”以及为“美国工人创造新就业机会”来影响国家经济。她还援引公共政策组织、新闻媒体和美国联邦机构的信息来展示移民创业的整体价值，但她未证明按其拟议事业所设想经营一家水疗服务公司如何达到国家重要性的水平。

在确定国家重要性时，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“外国人拟议开展的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“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内具有国家甚至全球影响。”Id. 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效应的事业，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。”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供水疗和美容服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分延伸至其公司及其客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、水疗行业、美国经济或美国社会福利。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。具体而言，她未证明其公司未来的员工配置水平和商业活动将在科罗拉多州或美国提供重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但她未提供证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将产生“美国工人的就业机会”，但她未提供足够证据证明其事业通过就业水平、税收或商业活动为科罗拉多州或美国提供重大经济利益。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未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所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定她未证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉驳回。