JAN252024_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：29449830 日期：2024年1月25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及总经理，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附工作要求获得国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

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EB-2分类资格或符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为证明符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则其必须进而证明其值得以“国家利益”为由获得对工作要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但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案指出，USCIS可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是申请人是否已证明符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐项讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

第一项要件，即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。在确定拟议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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将从事的领域、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”。Id. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“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国家甚至全球影响。”Id. 本办公室在Dhanasar案中认定，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。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。

申请人的拟议事业是拥有一家位于佛罗里达州的咨询公司并进行管理，该公司为在美国和国际市场运营的客户提供内部和外包管理、管理运营及财务分析。申请人进一步表示，该公司的服务将涉及业务流程外包、管理咨询、投资协助、企业孵化器、合资和合作项目开发以及系统开发。申请人主张，其公司将创造直接和间接就业、为中小企业带来收入增长，并增加缴纳税款。

虽然审理主任认定拟议事业具有实质价值，但其结论认为记录未能证明拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中大体重申其职业的益处、其资格以及其拟议业务所声称的经济影响，并主张其已证明拟议事业的国家重要性，但未提供任何新的证据或论点以推翻审理主任的认定。申请人还解释称，其提交了申请人的公司与客户之间签订的业务协议，以进一步证明其事业因具有雇用美国工人的潜力并创造重大积极经济效应而具有国家重要性。虽然这些协议是其拟议事业的佐证，但

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

申请人未能充分证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

关于申请人的经验和能力主张，这些涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此外，申请人必须证明其业务的国家重要性，而非咨询业、小企业、创业精神和移民的重要性。[3] 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 ”。Id. at 889。此外，“ 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国家甚至全球影响。 ”Id. 另外，“ 一项具有特别潜力雇用美国工人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。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未通过佐证文件显示其具体咨询服务如何能够充分延伸至其潜在客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。尽管申请人主张帮助公司最大化盈利能力将促使这些公司创造收入并创造就业机会，但这未达到国家重要性的水平。在此，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业能够充分延伸至其咨询客户群之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国的经济和安全利益。

此处的记录包括申请人的同事和对其技能、知识和奉献精神给予高度评价的个人代表申请人撰写的支持信，并说明其在咨询行业所产生的影响。然而，支持信和记录其余部分未记载申请人已经或将对更广泛的咨询领域产生的任何超出其直接职业圈的影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则为我国带来重大积极经济效应。本办公室审查了申请人的商业计划。该商业计划作出各种预测，称公司据称将在五年内实现，例如向美国政府缴纳456,822美元税款、将销售预测从第一年的530,500美元增至第五年的3,706,913美元，以及通过雇用64名员工提供总额2,740,439美元的工资总额。然而，该计划未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。仅凭商业计划

3 申请人关于行业文章和报告的主张与提交材料涉及的是拟议事业的实质价值，而非国家重要性。

未能充分证明申请人的公司将对咨询行业或美国经济产生与国家重要性相称程度的影响。此外，记录并未表明该企业的所在地及其拟议运营属于经济萧条地区。在没有充分证据证明可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录不能表明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第三项要件的论点，但既然认定证据未能证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明Dhanasar其余要件保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。