JAN252024_11B5203 · 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：29535208 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）

申请人是一名培训与发展专家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，并寻求对附属于该 EB-2 分类的职位邀请要求的国家利益豁免。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其符合作为具有特殊能力个人的基础移民分类资格，也未能证明对所需职位邀请（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。1 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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础 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能力的个人。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。此外，申请人必须证明对职位邀请要求（“ 在国家利益下 ”）进行自由裁量豁免的合理性。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

1 申请人未主张作为持有高级学位的专业人士的资格。
2 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具有自由裁量性质）。

II. 分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人陈述：

我的拟议努力是在财务管理和教育内容与技术开发领域开设一家咨询、顾问和培训公司，旨在先期服务于咨询公司、银行、金融机构和信贷公司，并将位于~----------~（佛罗里达州）地区。其法律性质将为有限责任公司（LLC）。该公司将创造直接就业，最重要的是创造间接就业，从而影响经济。此外，我的意图是传播我在12年经验中获得的培训未来专业人士的知识，从而提供实质价值和国家重要性。

申请人还为其拟议公司提供了商业计划书。在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了修订后的商业计划书、一封意见书，并主张：

我的拟议事业具有实质价值和国家重要性。我的拟议事业是开设一家财务管理咨询、顾问和培训以及教育内容与技术开发公司……

未来公司将专注于为管理层和专业发展提供短期课程和研讨会。培训通过公开课程或面向雇主的培训项目提供，课程可以定制。教学可在公司的培训设施、客户场所或教育机构、个人工作场所、家中以及通过电视或互联网提供。

该行业的主要活动是：提供管理发展培训、提供专业发展培训、提供质量保证培训以及提供商业辅导。该行业的主要产品和服务是：专业发展与培训以及教育发展培训。未来公司将位于~----------~（美国佛罗里达州）地区。公司将作为有限责任公司运营，专注于 B2B（企业对企业）类型交易的企业。

我强调，我的真实意图是能够在美国开始我的业务，因为我知道市场提供的潜力，我知道我能够满足这一需求。我所需要的是在美国这里将这个项目付诸实践的机会。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。关于实质价值，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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，我们关注的是“外籍国民拟从事的特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人的书面论证意见主要关注广泛议题的重要性，例如全球教育技术市场、专业发展培训、教育培训、行业表现、教育技术服务以及美国的商业辅导机构，以及企业家、关键和新兴技术以及 STEM（科学、技术、工程和数学）的国家重要性，但申请人必须证明其特定的拟议事业——即其咨询、顾问和培训公司——的国家重要性，而非整体议题、领域或行业的重要性。[3] 在 Dhanasar 中，我们指出“我们寻找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具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“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。

此外，关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明 STEM 事业既具有实质价值又具有国家重要性。[4] 许多旨在推进 STEM 技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅在与美国科学和技术利益相关的方面具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。[5] 另一方面，例如，虽然 STEM 领域的拟议课堂教学活动在与美国教育利益相关的方面可能具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的 STEM 教育领域产生影响，因此通常不能确立其国家重要性。[6]

此外，申请人主张他提交了 J-S-S- 的专家意见书，该专家认定其拟议事业具有国家重要性。然而，该意见书提出了与上述相同的论点，涉及“全面的企业培训和发展项目”的重要性，而非关注申请人公司的国家重要性。此外，该意见书未解释申请人的服务和企业如何对我国具有更广泛的影响。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其拟议事业如何在很大程度上影响该领域并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，因为它们

3 申请人的论点和相关证据更多涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。
4 一般见 5 USCIS Policy Manual D.2, https://www.uscis.gov/policymanual。
5 同上。
6 同上。

不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。同样，记录未通过支持性文件表明其企业如何能够充分超越潜在客户，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。

此外，申请人主张“ [其]过去的经验和技能如何使[其]特别适合在[其]未来企业中提供一系列服务。 ”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“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。同上 at 890。此处的问题是，他拟从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

最后，申请人未能证明其商业计划所声称的收入和就业预测——即使可信——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为我国带来实质性的积极经济影响。尽管商业计划预测五年后累计收入将接近300万美元，但申请人未能证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 ”的水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称将为公司创造八个职位，但申请人未能证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，申请人未能表明此类就业数字将利用该地区大量劳动力，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员工提供的有限益处之外，申请人拟议的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。

由于记录中的文件未能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，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所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。我们同时保留对申请人作为特殊能力人士的 underlying 移民分类资格的裁定。7

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资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

7 参见 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 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。