JUL112023_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：27416742 日期：WL. 11, 2023

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）

申请人是一名进口和分销纺织产品的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。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。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，申请人必须首先证明其符合 underlying 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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“ 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

1 授予国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，如果申请人证明以下各项，USCIS 可以作为自由裁量事项授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。2

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

记录包括一份商业计划书，说明申请人目前经营一家巴西纺织制造公司的美国分公司，该分公司目前进口并批发销售其产品。商业计划书称，申请人打算在佛罗里达州I I开设仓库，进口和加工纺织品作为最终产品销售，创造二十七个就业岗位。在个人陈述中，申请人提供了以下内容：

我的具体事业将以以下方式潜在地影响美国：

- 美国整体就业创造和税收；
- 在商业发展和管理的对外贸易、战略规划和领导领域设计、实施和管理所有活动；
- 服务于经济上欠服务和农村社区，利用我在纺织、国际组织管理、航空货运和工艺/花卉行业的专业知识来简化其业务领域，并促进就业创造；
- 在商业领域为社区提供援助和咨询服务，专长于商业发展和管理、对外贸易、战略规划和领导；
- 为在巴西开展业务或计划开展业务的美国公司提供整体指导和建议，以抓住新的商业和投资机会；以及，
- 与行业同行、竞争者和潜在客户建立网络，以持续开发新的商业机会。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张 USCIS“ 错误地否决了 ”申请，并“ 施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求 ”。然而，申请人未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。3

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自由裁量性质）。
2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 上诉必须具体指出不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

申请人还主张（未作进一步解释），审理主任适用了比优势证据更严格的证明标准4，并忽视了所提交的证据。申请人提供了一份书面论证意见，强调申请人作为企业家的资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人陈述如下：

上诉人的拟议事业[将]通过增强美国公司的销售和收入能力来促进商业活动，推动中小型企业的增长，简化美国商业生态系统，创造就业，并改善其他经济举措……。

基于下述理由，本办公室同意申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项条件证明拟议事业的国家重要性。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人提议从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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。

记录中的商业计划书和个人陈述表明，申请人希望在美国扩展其业务。尽管商业计划书指明申请人的“ 主要计划是在I I开设仓库……进口总产品以在仓库中创造新的形状、设计，包装套件并提供不同的即用最终产品 ”，但其个人陈述对其事业提供了更为概括的描述：

我在美国的职业计划是继续作为企业家工作，为北美市场开发新企业，并通过我的事业创造更多直接和间接就业。我打算继续扩展、与投资者保持良好工作关系，并识别任何增长机会。我有未来业务扩展的计划，我将继续促进美国境内的就业创造。我有驾驭有利可图的商业项目的经验和技能，我独特的专业知识必将为纺织、国际组织管理、航空货运和工艺/花卉行业提供指导和成功。

商业计划书还泛泛谈及技术在企业中的作用、商业管理系统、企业如何为经济提供价值以及纺织行业。记录包括几篇讨论移民创业的文章，以及一份关于航空业的报告。

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，本办公室侧重于“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ” 拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业

4 见 INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“ 更可能 than not ”为事件发生概率大于50%）。

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。”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，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，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。在 Dhanasar 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。同上，第893页。

记录中与申请人的事业相关的许多证据并未讨论申请人的具体意图，而是一般性的，涵盖进出口业务中的问题。商业计划中提供有关申请人预期业务增长细节的部分讨论了传统营销策略以及“对公司未来5年运营财务行为的估计”，预计到公司运营第五年将共缴纳税款353,871.84美元，并创造二十七（27）个直接就业岗位和135个间接就业岗位。然而，所提供数字的来源并不明确，记录中也不包含其他客观证据来支持所预测的估计；商业计划没有证据表明业务增长预测将如何实现。此外，尽管申请人在其书面论证意见中表示，他预计在其业务运营的前五年“总投资为787,231.50美元”，但他除了推测公司利润将被再投资于公司之外，并未指明该投资的来源。申请人未经支持的陈述不足以满足其举证责任。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。记录中的证据并未表明该事业现实上具有雇用美国工人的重大潜力，或为美国提供其他重大积极经济利益。申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件证明其拟议事业具有国家重要性。

记录未能确立拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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 Dhanasar 框架下资格的其余论点。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“纯粹咨询性的认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，他未能确立其符合资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请仍将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

5