JUL252024_05B5203 · 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：31676244 日期：2024年7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）

申请人是一名特许经营业务经理兼运营总监，寻求以特殊能力个人身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《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，认定申请人符合以特殊能力个人身份获得EB-2分类的资格，但未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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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。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。

一、法律

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高等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)(A)条。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，因为该豁免“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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申请框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在其商业计划中，申请人表示他将担任一家总部位于佛罗里达州的有限责任公司的首席执行官。商业计划解释说，[已隐去]将协助美国公司利用特许经营模式将销售扩展至其他市场，并帮助现有美国特许经营企业改善运营并拓展市场。

审理主任认定申请人符合以特殊能力个人身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，其是否符合国家利益豁免工作要求的资格并值得该豁免。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。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预期影响。同上。该考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。审理主任认定申请人未证明其拟议事业将对其领域产生达到国家重要性程度的广泛影响。

在上诉中，申请人主张审理主任未考虑其提交的所有证据和陈述。对记录的重新审查显示，审理主任对相关证据和主张的评估并无错误。当USCIS对申请提供了有理由的考虑并作出了充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；以及 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。

申请人主张其公司将具有国家重要性，因为其具有雇用美国工人的重大潜力，并将产生其他重大积极经济影响。申请人的商业计划预计其公司第一年将雇用另外四名个人，增至

第五年达到31人。申请人还提交了一份图表，预测其公司第一年还将间接创造五个就业岗位，到第五年增至47个。商业计划预测第一年利润为9,276美元，到第五年增至561,961美元，并预计到第五年公司将在州税、联邦税和工资税方面缴纳486,189美元。申请人的商业计划指出，特许经营行业创造了数百万个就业岗位，特许经营企业为美国经济贡献了6,700亿美元。申请人未证明直接雇用四至31人、间接雇用最多47人，在一个雇用数百万人的行业中显示出雇用美国工人的重大潜力。申请人也未证明达到561,961美元的利润和达到486,189美元的税款缴纳，在一个为国民经济贡献6,700亿美元的行业中会产生重大积极经济影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（讨论雇用美国工人的重大潜力和其他重大积极经济影响作为国家重要性的指示因素）。

申请人还主张其提交的媒体文章、行业出版物和商业计划表明其公司将在其领域具有国家甚至全球影响。申请人提交了关于2021年特许经营经济展望、2021年小企业状况、2022年全国特许经营报告以及小企业管理局（SBA）特许经营目录的文章。这些文章证明了特许经营和小企业的重要性，但并未表明申请人的拟议事业具有国家重要性。本办公室对国家重要性的评估并不侧重于某一领域的一般重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，没有任何文章提及申请人，或以其他方式论述其拟议事业的潜在预期影响。申请人还提交了一本其撰写的书，书名为[已隐去]。申请人未解释该书与其拟议事业的相关性，也未记录其书已作出或将会对特许经营行业作出的任何贡献。见同上（讨论改进的制造工艺或医学进步作为在特定领域具有国家甚至全球影响的例子）。申请人提交了一封来自V-L-2的信函，V-L-是[已隐去]的市场营销副教授，其在信中表达意见认为申请人符合国家利益豁免资格，申请人主张该信函证明了其拟议事业的国家重要性。V-L-讨论了全球咨询市场的规模和增长以及小企业对国家经济的重要性。然而，其并未具体说明申请人的公司将如何超越其客户群，以对国家重要性相称的程度影响全球咨询市场或一般小企业。见同上（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。V-L-还引用了申请人对巴西商业领域的了解，并指出美国于2019年将巴西指定为主要非北约盟友。虽然其讨论了与在拉丁美洲没有业务的美国公司合作与拉丁美洲公司的重要性，但V-L-并未讨论申请人的公司除与个别企业合作外，将如何影响美国、巴西和拉丁美洲之间的商业关系。比较同上，第892页（指出Dhanasar提交了证明性专家信函，描述其具体研究与美国战略利益相关的重要性）。

申请人进一步主张其拟议事业具有国家重要性，因为它影响了一个政府实体已描述为具有国家重要性的事项，并且是

2 本办公室使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

国家倡议。申请人称拜登总统曾谈及企业家的关键需求，并援引美国公民及移民服务局（USCIS）关于评估企业家所提交证据的政策。申请人未提交总统关于企业家言论的证据。关于评估企业家是否符合国家利益豁免资格，USCIS政策规定：“ 证明申请人过往创业成就、并印证其未来工作符合国家利益的证据属于有利因素。缺乏印证证据的主张不足以满足申请人的举证责任 ”6 USCIS Policy Manual F.D(4)，https://www.uscis.gov/policy-manual/。申请人未提交证据证明其公司将对政府或联邦事务、或对特许经营行业的倡议产生与国家重要性相称的影响。

申请人还主张存在“ 无数政府倡议 ”支持特许经营，并援引SBA特许经营目录。申请人提交了该目录的证据，但未证明其公司与个体特许经营者的合作将如何更广泛地影响其领域。在Dhanasar案中，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。本案中，记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其公司客户群之外，以表明国家重要性的方式更广泛地影响其领域。

申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将产生其他重大积极经济影响、将在其领域内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未证明其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。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对申请人是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；see also Matter ofL-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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，其未证明其有资格或经裁量后值得以国家利益为由豁免职位要求。

裁定：上诉被驳回。