JUL292024_06B5203 · 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：32195711 日期：2024年7月29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）

申请人是一家营销企业的首席执行官（CEO），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，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的职位邀请要求。参见《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，认定申请人未能证明其符合所请求的分类，也未能证明对所需职位邀请、进而对劳工证的自由裁量豁免将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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。

一、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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 对归类为 EB-2 类别的申请人授予职位邀请、进而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明

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）。

（1）非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；（2）非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及（3）总体权衡，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估如下因素：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业性质，非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假定存在其他合格美国工人，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，总体权衡，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟经营其公司 I I，该公司将为小企业主提供营销服务。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基础 EB-2 分类，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人。

A. EB-2 分类

关于基础 EB-2 分类，申请人主张审理主任施加了“ 超出条例规定的新颖实质性和证据性要求，且未能审查记录中的全部证据 ”。申请人澄清，其并非寻求被归类为具有特殊才能的个人，而是寻求被归类为持有高级学位的专业人士，并进一步主张其已提供充分证据证明该分类。

根据 Dhanasar 分析框架，解决与申请人是否有资格获得职位邀请要求、进而劳工证要求豁免相关的问题，对

本上诉具有决定性意义。因此，本办公室将保留对申请人是否符合所请求 EB-2 类别资格的考量。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人本不符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

记录显示，申请人拟从事的事业是经营一家专门为小企业主提供营销服务的企业，并将侧重于内容创作、流量生成和社交媒体管理等数字营销服务。申请人表示，他将为企业家提供关于业务发展和增长策略的面对面及在线培训、研讨会和课程。审理主任认可申请人拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任认定，申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进该事业，以及总体权衡豁免职位邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地否决了申请，并忽视了证明拟从事事业具有国家重要性的证据。基于下述理由，本办公室认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

如前所述，第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

申请人主张，其打算面向各行业需要先进数字营销和品牌服务以增强和简化其销售与营销流程的美国中小型企业。申请人主张其已提交充分证据证明拟从事的事业“ 足以超越其客户范围，在更广泛层面影响其数字营销领域，达到与国家重要性相称的水平 ”。为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。虽然申请人声称其事业对美国整体经济具有重大潜在影响，但申请人未提供充分信息和证据证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性水平。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，因为这些活动不会在更广泛层面影响其领域。Id. at 893。本案中，记录未包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟从事的事业在其领域具有更广泛的影响、对美国社会福利有所提升，或对美国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

申请人主张，其拟议事业将创造就业并产生税收，并将影响某一政府实体已描述为具有国家重要性的事项。申请人还依据行业报告和文章来证明其拟议事业为何具有国家重要性。尽管我们认可申请人的主张及所提交的证据，但记录并未确立该拟议事业将如何产生超出使申请人客户及其选择合作的公司受益之外的更广泛影响。此外，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889. 参见 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显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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。在此，申请人未充分解释他将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业，以在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性的水平。

申请人通过其商业计划声称，其公司将在第五年雇用20名直接员工，并实现净利润$107,784。此外，申请人提交了一份区域投入产出建模系统（RIMS 11），该项目预测其公司将在未来五年创造174个直接和间接就业，并产生总收入$26,652,603.55。然而，申请人未提供关于这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些人员配置目标和收入预测将如何实现。申请人必须以相关、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。在没有关于可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录未显示申请人事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。

申请人坚持认为，其拟议事业不仅将使直接客户受益，还将刺激其他美国社区的增长。然而，仅声称一项事业具有国家重要性或将产生广泛影响而不提供佐证此类主张的证据是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。他未这样做。

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 所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合资格或作为自由裁量事项应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。