JUL312024_09B5203 · 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：32373212 日期：2024年7月31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）

申请人是一名顾问，寻求以拥有高等学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益下的工作要求豁免。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是拥有高等学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得获得对工作要求“ 在国家利益下 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，1 在申请人证明以下各项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酌情性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合拥有高等学位的专业人士资格。剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。Dhanasar分析框架的第一项要件要求申请人证明拟议事业兼具实质价值和国家级重要性。审理主任在补件通知（RFE）中表示，申请人的拟议事业具有实质价值。2 基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家级重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示她打算“ 为经济发展水平较低城市的小企业部门的可持续发展作出贡献。我将通过数字媒体、私人咨询和培训来实施这一项目。 ”她还表示，她将“ 对创业者进行财务和会计方面的教育，使其能够发挥最大潜力，在为其企业作出决策时感到赋权、自信和有保障。引导其沿着多元化投资的方向发展，或在其觉得准备好开始扩张时进行扩张。 ”在回应补件通知时，申请人表示其拟议事业“ 是为小企业部门的可持续发展作出贡献，尤其是在经济发展水平较低的城市，这符合鼓励中小企业（SMEs）增长、提升创业者对财务和会计教育重要性的认识的国家目标。我将继续利用我在管理现金流、预算、税务项目和财务会计咨询方面的丰富经验，为金融和会计领域作出贡献，通过数字媒体、培训项目和技术咨询提供咨询服务。我为推进拟议事业所做的工作还将通过参加会议和同行评审出版物在整个领域内传播。 ”

记录包括但不限于申请人的陈述、关于小企业和财务顾问的文章及行业报告、潜在客户的意向函、推荐信、教育记录、证书、简历、雇主信函和移民记录。

审理主任列举了拟议事业和申请人提交的证据。审理主任提到，没有任何文章和行业报告讨论申请人、拟议事业，

2 审理主任在否决决定中还认定，申请人处于有利地位，能够推进拟议事业。本办公室将不讨论申请人是否已证明拟议事业具有实质价值，或她是否处于有利地位能够推进拟议事业，因为认定拟议事业缺乏国家级重要性已足以决定本上诉的结果。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出决定所不需要的问题作出认定 ”）；另见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）。

或拟议事业如何在某一特定领域内可能具有国家或全球影响。审理主任表示，推荐信不支持申请人的国家级重要性主张，而是侧重于她对其雇主所作的贡献。审理主任提到，申请人未能证明一名顾问如何能产生达到国家级重要性水平的利益、触发重大积极经济影响，或具有创造就业的重大潜力。审理主任注意到申请人提及其背景和资历，并表示这些与Dhanasar分析框架的第二项要件相关。最后，审理主任表示，申请人未提供充分证据证明预期事业的潜在预期影响，包括更广泛的影响，或该领域内的国家或全球影响；雇用美国工人的重大潜力；重大经济效应，尤其是在经济萧条领域；社会福利的广泛提升；或文化或艺术丰富的广泛提升。因此，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家级重要性。

在上诉中，申请人主张其陈述和支持性文件已证明其拟议事业具有国家级重要性，审理主任未能考虑与国家级重要性相关的所有证据，且审理主任在否决其案件时滥用酌情权。申请人表示，其拟议事业无须具有国家或全球影响，这只是拟议事业具有国家级重要性的一个示例。此外，申请人表示，无须满足每一项国家级重要性的证据示例，例如雇用美国工人的潜力。接下来，申请人主张，审理主任在强调拟议事业须具有全国范围而非国家级重要性方面，以及在认定她未能证明拟议事业将在其业务之外的领域产生更广泛影响方面，施加了新颖标准。

记录反映，审理主任审查了申请人最初提交及回应补件通知时提交的拟议事业和支持性证据，正确认定拟议事业不具有国家级重要性。审理主任并未表示申请人须提交每一种证明拟议事业具有国家级重要性的特定证据类型，例如国家或全球影响以及雇用美国工人潜力的证据。相反，审理主任列举了可用于证明拟议事业具有国家级重要性的证据类型，并正确认定申请人提交的证据未能证明这一点。审理主任在认定其拟议事业不具有国家级重要性时并未施加新颖标准。审理主任引用了Dhanasar案的相关表述，并列出了可证明国家级重要性的证据类型。3

申请人所主张的拟议事业涉及帮助小企业成长，尤其是在经济发展水平较低的城市，她此前曾主张，扶持小企业部门符合国家优先事项以及拜登-哈里斯政府促进经济增长、创造就业和支持创业者的目标。她此前曾表示，由于企业数量、其对国内生产总值的贡献，

3 申请人主张，审理主任关于其推荐信的评论不当，因为这些评论涉及 Dhanasar 分析框架的第二项要件。我们同意她的主张。申请人此前并未主张推荐信是其拟议事业具有国家重要性的证据。

产品、其大量员工及其纳税贡献。她最初提交了关于小企业如何运行美国经济以及小企业失败百分比的文 章，以及来自美国小企业管理局网站的信息，以支持其国家重要性主张。在回应补证通知（RFE）时，她提交了政府报告和文章，内容涉及小企业推动就业增长、少数族裔难以获得贷款，以及拜登-哈里斯政府对小企业的支持。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其未来客户提供咨询服务，但她未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 案中，我们认定请愿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，我们认定申请人未能证明其拟议事业足以超越其业务及其客户群，以与国家重要性相称的水平影响其领域、咨询行业或更广泛的美国经济。

申请人主张，上述文章和信息证明了拟议事业的国家重要性。然而，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人主张，证据佐证了拟议事业的重大积极经济影响。然而，申请人未提供充分证据证明其咨询业务将以如此规模运营，以致达到国家重要性的水平。记录中未包含其业务的任何财务或员工预测，也未包含此类预测的依据。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域产生更广泛的影响，或在其业务将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。我们注意到，虽然申请人提到专注于某一地理区域的企业可能被视为具有国家重要性，但记录未确定其业务将设在何处。她未提交证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国带来其他重大积极经济影响。

申请人未证明其满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，她未证明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 所述第三项要件下资格的上诉论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

裁定：上诉被驳回。

5