JUN062023_04B5203 · 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：26965007 日期：2023年6月6日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名首席执行官，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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）可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。

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对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。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予以重新审查。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

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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未界定“ 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) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该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) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的

事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该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预期影响。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

在决定中，审理主任指出，申请人已针对先前的一份补证请求（RFE）提交证据，证明其拥有美国学士学位或同等外国学位，并随后在专业领域具有至少五年的渐进式工作经验，这涉及 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 中的第二优先资格标准。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、进而对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，即“ 指导……一家旅行社的运营，该旅行社将专门组织美国境内旅行、短途游览和游轮旅行。 ”申请人还提交了一份商业计划，表明其公司成立于2021年，“ 是一家位于佛罗里达州的旅行社 ”，将“ 以全美客户以及从巴西来美国的游客为目标 ”，并且“ 将在第2年开始以所有拉丁美洲来美游客为目标 ”。尽管申请人在表格 I-140（外籍工人移民申请）上将其寻求的职业描述为“ 首席执行官 ”，但其商业计划称其将担任旅行社的“ 总经理 ”。此外，商业计划的雇员招聘时间表表明，公司将雇用以下人员：在运营的前五年中每年一名“ 销售代表 ”；第五年三名“ 客户服务代表 ”，从第二至第四年的两名增至三名，第一年一名；第四年和第五年一名“ 预订代理 ”，第五年共计六名雇员，包括申请人。商业计划预计，在运营第五年，包括申请人在内的六名雇员的总销售额为398,455美元，总薪资支出为230,885美元。

审理主任向申请人发送了一份补证请求（RFE），在相关部分告知其提交的支持申请的文档未能证明拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性，这是 Dhanasar 第一项要件的要求。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。更具体而言，审理主任指出，“ 没有证据表明申请人打算支付给其当前或潜在雇员的薪酬水平会产生‘ 实质性的积极经济效应 ’，例如收入或创造就业 ”，再次提及 Dhanasar 第一项要件。见同上。审理主任进一步指出，记录“ 未证明拟从事的事业所提供的利益超出社区范围，从而更广泛地影响创业行业 ”。审理主任还论述了记录如何不满足 Dhanasar 第二项和第三项要件。见同上 at 888-91。因此，审理主任要求提供可证明拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性的额外证据，以及满足 Dhanasar 第二项和第三项要件的证据。

在回应审理主任的补证请求时，在相关部分，申请人提交了一封讨论其职业计划的更新信函。申请人的补证请求回复信概述了其先前的学术和工作经历，并重申：“ 我打算继续利用我的专业知识和技能，作为首席执行官……在美国，特别是在佛罗里达州的旅游运营商行业中作为参考。 ”申请人表示，其“ 将继续参加主要展会和活动，以推广旅游目的地的演变和新闻，[并]与影响者建立商业伙伴关系，为目的地打造品牌，使我能够产生销售。 ”

本办公室注意到，申请人还重新提交了一份已在记录中的商业计划封面页的副本；然而，紧随其后的页面似乎是另一份文档的中间部分，从第21页开始，标题为 I I
I I。本办公室进一步注意到，商业计划副本的其余部分，从第2页开始至第38页结束，出现在申请人补证请求回复中，其封面页写着“ Tab 9.2 参见 Tab 7.2 - 行业报告和文章 ”。因此，补证请求回复包含申请人商业计划的副本，尽管并非按连续顺序排列。

在决定中，审理主任指出，“ 被强调为申请人商业计划的文档仅仅是 ATKearney, Global Business Policy Counsel 发表的一篇文章，题为

，并非记录申请人所声称拟从事事业的商业计划。 ”然而，如上所述，补证请求回复包含申请人商业计划的完整副本，尽管并非按连续顺序排列。此外，记录在提交时已包含申请人商业计划的副本，申请人无需在回应补证请求时重新提交商业计划的副本。本办公室撤回审理主任在决定中关于申请人商业计划的陈述，特别是就其可能表明记录根本不包含商业计划而言。

审理主任在决定中进一步指出，“ 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 otherwise 为我国提供实质性的积极经济效应。 ”因此，审理主任认定记录未能证明拟从事的事业具有国家重要性，这是 Dhanasar 第一项要件的要求。见同上 at 889-90。尽管审理主任未论述拟从事的事业是否具有实质价值，但决定进一步认定记录不满足 Dhanasar 第二项和第三项要件。见同上 at 888-91。

在上诉中，申请人再次提及其先前的学术和工作经历，并主张其经营旅行社的拟从事事业将具有国家重要性。其引用了上述商业计划，并特别强调该计划预计“ 在佛罗里达州总共五（5）年的运营中，总薪资支出为 230,885千[原文如此]美元 ”。申请人还主张，记录中的行业报告和文章证明其拟从事的事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

Dhanasar 提供了可能具有国家重要性（符合第一项要件）的事业示例，包括“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

我们首先指出，尽管申请人的学术和先前就业经历对 Dhanasar 第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但对 Dhanasar 第一项要件——具体拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性——不具有实质意义。见同上，第888-91页。因此，关于审理主任认定记录未证明拟议事业具有国家重要性的结论，我们无需进一步讨论申请人的学术和先前就业经历。

申请人在上诉中依赖泛泛的“ 行业报告和文章 ”，其依据同样不当，理由与已论述的相同。再次强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见同上，第889页。所引用的文章均未涉及申请人或其具体拟议事业如何可能具有国家重要性；因此，它们对 Dhanasar 第一项要件不具有实质意义。见同上。

关于商业计划，申请人的事业似乎有利于其公司及其客户或顾客。然而，记录未证明拟议的组织旅行、短途游览和邮轮的事业将如何“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或具有更广泛的影响，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。记录未证明运营第五年实现总销售额398,455美元如何表明总体上或更具体地在旅行社将设立运营机构的佛罗里达大都市区具有实质性积极经济影响。见同上。与此相关，记录未证明运营第五年为包括申请人在内的六名员工支付的总工资支出230,885美元如何表明总体上或再次更具体地在佛罗里达大都市区具有雇用工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。见同上。我们注意到，六名工人的工资支出230,885美元意味着每名工人平均年报酬低于38,500美元，且记录未证明该平均报酬——尤其是对于六人的劳动力——如何表明实质性积极经济影响。见同上。

我们认可申请人表示他将“ 参加大型展会和活动，以推广旅游目的地的演变和新闻，[并]与影响者建立商业伙伴关系以为目的地打造品牌，使我能够产生销售 ”。然而，记录未证明申请人泛泛地参加展会和活动以及与影响者建立伙伴关系将如何“ 推广 ”佛罗里达作为旅游目的地超越其当前地位的“ 演变和新闻 ”，也未证明申请人的活动将如何体现“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或具有更广泛的影响，例如“ 具有雇用

美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

总之，申请人未证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件同样要求的实质价值，以及记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本无资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未证明有资格获得或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。