JUN132023_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：26982496 日期：2023年6月13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）

申请人是一名室内设计企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份或作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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（Director）驳回了该申请，认定申请人未能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。此事现因上诉而由本办公室审理。

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)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查（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作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。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，则其必须进而证明其“ 符合国家利益 ”，从而值得对工作邀请要求给予自由裁量的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

• 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质性价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；

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于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定并未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格作出认定。相反，该决定仅涉及申请人是否符合国家利益豁免的资格。因此，上诉中需要考虑的问题是，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。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重要性。[2]

关于其拟议事业，申请人最初表示她打算继续“作为一名企业家，特别专注于 remodeling、室内设计和家居装饰领域”工作。她声称她计划“扩大我在美国活跃业务的运营，B-D-, LLC——一家在佛罗里达州注册的家居设计和建筑公司”。申请人进一步表示，她“将弥合概念与现实之间的差距，我将通过提供高度切实的解决方案来实现这一点，这些方案强调最终消费者”。她还指出，她计划与另一家“公司合作开展一个名为 W-P- 的豪华房地产项目，该项目将位于……佛罗里达州。我的公司已被聘用来管理该项目的室内设计和 remodeling 活动”。此外，申请人声称她能够“为美国这里的其他企业家提供商业咨询服务……我可以在他们的整个业务生命周期中协助他们，例如招聘新员工以及实体设施扩建。我还可以帮助他们增加客户组合、将其业务特许经营化，以及管理其公司内的不同部门。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申其在美国的拟议事业涉及作为一名企业家在“ remodeling、室内设计、建筑和家居装饰领域”工作。她表示她打算“扩大我已有的美国业务，B-D-, LLC”。[3] 申请人进一步表示，她计划“产生新的商业概念并将这些项目呈现给潜在投资者，从而促进美国的商业投资机会”。[4]

记录中包括关于以下内容的信息：创业精神的价值、外国出生企业家作为美国创新驱动者、移民创办企业对经济的贡献、COVID-19 对创新的影响、移民对创业精神的贡献、移民对商业社区和美国经济的积极影响、高增长初创企业的经济影响、美国家居改善行业的价值、小企业作为经济活动的创造者、小企业发展的阶段，以及关于移民改革的 economic 辩论。

2 由于申请人未能证明其在上诉中符合国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任裁定其是否符合 underlying EB-2 签证分类的资格。

3 申请人指出，B-D-, LLC“目前规模不足以直接雇用美国工人”。

4 申请人的 RFE 回复包括一份由 _I_ _ ____ 于 2022 年 6 月为她准备的“个人规划分析”，I I 该文件讨论了其个人财务状况、应急基金和退休收入目标，但未提及 B-D-, LLC 或任何业务运营。

此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：移民及其子女的创业遗产、移民对美国的积极影响、美国 remodeling 行业、家庭改善方面的私人支出、移民作为经济增长的关键贡献者、创业精神与美国经济、企业家作为经济发展的驱动者、中间市场公司作为就业创造者、移民作为创业资源、移民在美国劳动力中的作用、冠状病毒对小企业的影响，以及高技能移民的价值。她还提交了关于以下内容的信息：移民对美国经济的贡献、移民作为创新和创业精神的驱动者、移民的税收贡献和消费能力、COVID-19 对商业初创企业的影响、美国管理咨询行业、企业家对全球经济的价值、移民创业作为美国经济增长的路径、小企业对美国经济的影响、业务发展对小企业的价值、企业家作为经济包容性的贡献者，以及移民的经济和财政后果。

此外，申请人提供了来自 C-S-、I-K-、A-F-、R-S-、A-G-、J-C-R- 和 N-V-S- 的支持信，这些信件讨论了其业务发展和室内设计能力及经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟议从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了一份来自 J-C- 的“ 分析与咨询评估 ”，J-C- 是 _____ 大学的兼职教授，以支持其国家利益豁免。J-C- 断言，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为“ 在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司将受益于像[申请人]这样对巴西建筑环境、市场营销和房地产行业有广泛了解的架构师和商业管理者的专业知识和技能 ”。然而，申请人最初提交以及回应审理主任 RFE 时提交的“ 职业计划与陈述 ”并未说明其拟议事业旨在面向“ 在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司 ”。J-C- 的信件未包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人在室内设计和商业咨询方面的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

在驳回申请的该决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业的全国重要性。审理主任指出，申请人未能表明其事业“ 将对室内设计这一更广泛领域产生影响，或以其他方式产生达到全国重要性程度的影响 ”。此外，审理主任表示，申请人未能证明其拟从事的工作“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”、带来“ 实质性的积极经济效应 ”或“ 将广泛增进社会福利 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟从事的事业将“ 回应政府关切……同时逐步影响美国经济 ”。她声称其事业“ 在房地产和建筑领域发展投资和商业活动，促进商业交易，并为美国工人创造直接和间接的就业机会 ”。申请人还主张，其拟从事的事业将为未充分利用的商业

区内的美国工人创造就业机会，改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区引入投资。她进一步表示，其拟从事的工作将“ 通过带来有竞争力的服务、帮助发展国家并为美国经济创造收入 ”来促进美国的竞争力。此外，申请人声称其事业将“ 广泛影响金融服务部门 ”并“ 影响全国性活动和商业生产力 ”。

在认定全国重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、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 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 案中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响 ”。Id. 我们还指出，“ 一项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效应的事业，例如，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟从事事业是否满足全国重要性要求，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客户提供有价值的室内设计和商业咨询服务，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到全国重要性的程度。在 Dhanasar 案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有全国重要性的程度，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能表明其拟从事的事业将充分超出其公司或其客户范围，从而以与全国重要性相称的程度影响其领域、房地产和建筑行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济效应。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未能表明申请人室内设计或商业咨询项目对区域或全国经济产生的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的程度。Id. at 890。因此，申请人的拟从事工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能证明其拟从事事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的全国重要性，申请人未能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 所述第二项和第三项要件下资格的上述论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对其所达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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。