JUN132024_03B5203 · 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：31474219 日期：2024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）

申请人寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊才能的个人，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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申请，认定申请人符合EB-2分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份陈述，并主张其符合所寻求利益的资格。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、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。如果申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免“ 符合国家利益 ”的工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

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属于自由裁量性质）。

审理主任认定申请人未能根据 Dhanasar 框架证明其符合国家利益豁免资格。基于下述理由，我们认定申请人未满足 Dhanasar 框架的第一项要件，并将据此驳回上诉。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id. 在 Dhanasar 中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 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，“ 一项事业如果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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在初始申请中，申请人称其拟议事业是在佛罗里达州开设一家“ 商业培训与咨询公司 ”。他进一步详述，其将提供的产品和服务涵盖“ 战略、财务和会计管理，以及为高绩效公司和领导者提供辅导和人员管理，将以面对面或在线方式提供。 ”申请人提交了包括商业计划书在内的多份文件。

审理主任发出了补充证据请求，其中部分要求提供额外证据以证明申请人的拟议事业具有实质价值和国家重要性。审理主任指出，若无申请人拟议事业的具体细节以及申请人将如何实现该事业，USCIS无法认定拟议事业具有实质价值和国家重要性。2

在回应补充证据请求时，申请人称其拟议事业属于商业和创业领域，因此已证明实质价值。关于拟议事业，申请人提供了更新的商业计划书，并解释称他将利用其多年作为培训与发展专家的经验，在佛罗里达州建立一家商业培训与咨询公司，继续推进其辅导和投资事业。他再次表示，其服务将涵盖“ 战略、财务和会计管理领域，以及为公司和高效能领导者提供面对面和在线辅导和人员管理。 ”他主张，其拟议事业将通过创造就业、经济增长、创新和竞争力，“ 加强其商业生态系统和劳动力并促进经济发展 ”，从而促进当地市场的增长以及美国的整体福祉和繁荣。申请人未进一步详细说明其将专注的具体预期职业或拟议事业，以说明其在日常工作活动中将从事的工作性质。申请人也未提供一致、详细的描述，解释其

2 审理主任还要求提供额外文件以证明 Dhanasar 的第二和第三项要件。

将如何前瞻性地提供这些服务，并附上审理主任所要求的文件证据。

审理主任否决了申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免资格，因为其未满足 Dhanasar 三要件框架。关于第一项要件，审理主任认定记录未证明拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，申请人未能证明其具体拟议事业的潜在前瞻性影响足以超出其将服务的个人，对IT行业或领域产生更广泛影响。

在上诉中，申请人提交了一份陈述，其中根据记录证据重申其经验和背景及其符合国家利益豁免的资格。他再次表示，其拟议事业是建立和经营一家商业培训与咨询公司，其中“ 产品和服务涵盖战略管理、财务和会计，以及为公司和高效能领导者提供面对面或在线辅导和人员管理的主要领域。 ”他还重申，其事业将“ 通过创造就业和产生税收直接促进国家经济。 ”

申请人在上诉中关于其符合EB-2分类资格的一般性异议，未指出审理主任的任何具体错误，不足以推翻审理主任基于申请人提交的证据所得出的结论。申请人未在上诉中阐明审理主任在认定记录未证明拟议事业具有国家重要性方面存在何种错误。尽管记录证据（包括多封赞扬申请人才华和专业精神的推荐信）表明申请人拥有丰富经验，但记录中未包含计划或其他说明，表明申请人将如何经营一家“ 商业培训与咨询公司 ”，从而在 Dhanasar 框架第一项要件所设想的国家重要性层面上影响商业。申请人未在上诉中证明，其将知识应用于潜在客户的意图是一项将产生广泛影响的活动。

至于申请人在上诉中主张其拟议事业将创造就业并为国家经济作出贡献，他并未证明其拟议从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性的积极经济影响。见同上，第890页。在缺乏证明性证据以显示申请人公司具有实际运营可能性（realistic potential to operate at all）的情况下，无法看出该公司将产生收入以创造就业、扩张，或以其他方式对其拟运营所在地的经济产生显著影响。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明申请人作为企业顾问的追求所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。见同上。记录未提供足以说明申请人的具体工作如何能够以与国家重要性相称的水平充分影响美国利益或更广泛的相关商业和咨询业务的证据。

记录未能确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合

国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。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“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在非公民本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。该申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。