JUN172024_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

案卷编号：31508405 日期：2024年6月17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）

申请人是一家家庭美容服务企业的所有者，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求豁免此 EB-2 分类所附的工作邀请要求。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驳回了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而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。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 签证分类的资格，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能力的人士。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得以“符合国家利益”为由行使自由裁量权豁免工作邀请要求。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相关条例均未定义“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：

1 参见 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自由裁量性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的基础 EB-2 分类资格。尚待确定的问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示，其作为企业家的拟议事业涉及在佛罗里达州_____经营一家家庭美容服务和产品应用程序（app）企业，该企业将“促进就业并有助于美国女性的财务和经济独立”。她表示，她将“推广和设计独特的方法，为美国女性、母亲、家庭户主以及具有美容行业先前知识的专业人士创造工作机会”。申请人进一步主张，她“将通过实施其在哥伦比亚已经成功的 app 来开展其事业，该 app 包括由主要为母亲和家庭户主的女性提供家庭美容服务和美容产品”。她表示，她的工作“基于协作经济，[她的]公司将在……家中寻找美容服务的人与能够提供此类服务的熟练员工之间充当无缝连接”。申请人接着表示：

……申请人的工作对美国具有国家重要性，因为它将通过在美国为女性、母亲和家庭户主提供优质就业机会，促进她们融入经济，并力求减少性别不平等。通过利用她在营销、广告、社交媒体管理、客户管理和人事管理方面的丰富经验以及她对美容行业的广泛知识，她计划将在家中舒适地需要美容服务的人与能够提供此类服务的熟练工人联系起来。她的工作无疑将帮助职业女性融入经济，使她们获得财务独立并为家庭收入做出贡献，这确实有助于减轻贫困并减少对公共援助项目的依赖，从而促进整体国家安全和全球竞争力。

审理主任审查了记录中证据的整体，包括申请人的陈述、商业计划、公司协议、推荐信、合作意向书，以及大量关于女性就业和经济赋权重要性的文章和报告。申请人的商业计划特别指出，该企业“是一款提供家庭美容服务并销售美容和个人护理产品的应用程序”，并重申其意图为美国女性创造工作机会。该计划指出，它将把客户与该地区将在

客户家中提供美容或个人护理服务的专业女性联系起来。随后，该计划预测该企业将在第一年扩展至在佛罗里达州l_____不同地区提供服务的“ 美容车 ”，并在第二年于佛罗里达州l_____地区开设其第一家实体工作室。该计划进一步指出，目标是“ 拥有四到五辆美容车，负责提供家庭服务并……将覆盖范围扩展至佛罗里达州不同城市 ”，在第二年开设实体店，并提供“ 美容活动学院服务 ”，让有兴趣的人士可以学习或更新其美容服务技能。关于预计收入，商业计划指出，目标是在服务和产品之间实现超过 360,000 美元的年收入，并为“ 作为家庭户主的美国母亲 ”实现每年超过 40,000 美元的收入。关于人员配置，商业计划确定了管理架构，包括首席执行官（CEO）、营销总监、广告代理、平面设计师、数字广告、应用程序开发、财务管理和法律顾问。商业计划未具体提供有关美容服务提供者的信息；然而，申请人的陈述指出，该企业最初将在佛罗里达州l_____不同区域拥有“ 12 至 20 人 ”，并计划在五年期末雇用 60 人。她表示，一旦人员被雇用，设备将被交付以提供服务。

申请人提供了文章和报告2，讨论女性就业和经济赋权的重要性，特别是在美国，以及美国境内美容行业的增长和发展。这些文件表明美国存在性别薪酬差距、缺乏使女性无法就业的“ 工作-家庭政策 ”，以及女性在工作场所缺乏机会。申请人还提交了白宫和其他政府机构发布的材料，以表明其拟议事业具有国家重要性，因为它促进了女性更多的就业机会，并解决了美国劳动力中的不平等和性别工资差距，这与美国政府的利益密切相关。

审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。关于实质价值，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人概括主张审理主任的决定存在误解和误用法律的情况，并主要主张她此前已提供充分证据表明其拟议事业的国家重要性。申请人主张，记录中包含大量文章和报告，以证明拟议事业的国家重要性，而审理主任未对其进行彻底分析。申请人主张，审理主任“ 低估了申请人拟议事业的范围和影响，错误地将其限于她的组织及其客户，并忽视了大多数展示其解决与性别不平等以及女性、母亲和家庭户主缺乏经济机会相关的重大国家挑战潜力的文章 ”。关于政府举措，申请人主张，“ 所提供的文章确实表明美国有意利用申请人的知识和专长。事实上，申请人的拟议

2 申请人在案卷中提交了大量文章和报告。尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。

事业将为美国女性提供更多就业和经济机会，促进性别平等、经济包容和工资公平，这些议题一直是众多政府倡议的主题。”她表示，她的“事业与政府的利益密切相关。”

经重新审查，我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质性价值，但不满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需再讨论第二项和第三项要件。参见同上（要求申请人确立全部三项要件以证明资格）。

申请人在上诉中主张，她作为美容服务和产品行业企业家所提议的工作可使美国受益，因为她的企业“将为女性提供就业和职业发展机会，从而有助于缩小工资差距并增强她们对国民经济的参与。”申请人表示，她提议的“事业将协助美国女性应对[已知的]挑战[，例如工资不平等、性骚扰，以及即使在全职工作期间仍被期望承担大部分家务和家庭任务]。通过她的经营，申请人将提供具有灵活性和赋权性的就业机会，使女性能够兼顾工作和家庭责任，从而改善其经济 and 职业地位。”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人提议从事的具体事业”。参见同上，第889页。尽管申请人强调她的事业将为美国女性提供就业和职业发展机会，但申请人必须证明其具体提议事业的国家重要性，即她通过其企业提供的特定服务的重要性，而不是任何议题或行业或领域的重要性。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找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。”同上。在本案中，我们认识到美国存在性别工资差距，以及提交的文章和报告所报道的影响职场女性的其他社会问题。然而，尽管政府倡议承认需要为美国女性提供更多就业和经济机会，但这些倡议并未表明政府对申请人计划建立居家美容服务和产品应用程序的商业活动具有利益。申请人未能证明其拟议事业如何在其特定领域内具体具有国家影响。

申请人亦未提供充分证据记录其工作的“潜在预期影响”。尽管申请人的陈述再次反映了她打算在美容服务行业内为女性提供就业和职业发展机会，但拟议事业最终涉及经营一家居家美容服务和产品应用程序企业，且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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。

在此，我们认定案卷未显示申请人的拟议事业足以超越其美容服务的直接客户群和作为美容服务提供者的潜在雇员，从而在更广泛层面上以与国家重要性相称的水平影响居家美容服务行业。例如，申请人主张其拟议事业将通过就业影响美国女性的经济和社会福祉。然而，申请人未能证明她的服务或企业将如何对女性作为美容服务提供者的就业产生更广泛影响，而非仅限于在佛罗里达地区提供涉及申请人应用程序或其企业或客户的服务。

此外，申请人未证明她提议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积极经济影响。参见同上，第889页（“ 具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，……很可能被理解为具有国家重要性。 ”）。具体而言，她未证明其公司未来的员工规模、商业活动和相关税收收入将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。尽管申请人的商业计划表明该公司具有增长潜力，但未证明申请人经营所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人声称其公司将雇用女性以应对美国的工资和机会不平等，但她未提供充分证据证明_____.经营的地区属于经济萧条地区、她将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收收入为该地区或其人口带来实质性经济利益。此外，尽管申请人主张其拟议事业将改善美国女性的经济和社会福祉，但她未证明其公司所提供美容服务的预期影响占美容服务行业的显著份额。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于案卷中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。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诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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，我们认定她未证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。