JUN182024_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

案号：31673129 日期：2024年6月18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）

申请人是一名金融服务企业家，寻求经营一家运输企业，其以持有高级学位的专业人士身份寻求EB-2分类，并寻求对附加于该EB-2分类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否决了该申请，认定记录未能证明申请人拟从事的事业具有预期的国家重要性。审理主任还认定，豁免所需的工作邀请和劳工证不会符合国家利益。此事现依据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，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才能的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士的外国人或具有特殊才能的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高级学位的专业人士或同等学历者，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊才能，将

在预期上实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar案指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 综合权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事事业已取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素综合起来必须表明，综合权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar案关于豁免美国雇主工作邀请和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定，根据第一项要件，该事业的国家重要性未得到证明，且申请人未证明如第三项要件所要求的那样，豁免工作邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性，因此其已满足Dhanasar框架的第一项要件。申请人主张，审理主任未考虑所提供的证明该事业在经济萧条社区潜在影响的全面证据，存在错误。申请人强调豁免请求中所包含的市场分析，并指出拟从事的事业将帮助小型运输公司以可与大型公司相媲美的质量和安全标准运营。尽管拟从事的事业将始于佛罗里达州[已隐去]，申请人强调这一地理重点并不致命于其主张，因为该事业仍将创造直接就业机会和具有国家重要性的经济连锁效应。申请人强调其长期的工作经验、显著的商业管理知识以及对创业事业的全面理解。他指出，记录还显示迄今在实现拟从事事业目标方面取得的进展，这由潜在投资者、客户和合作伙伴的多封信函所证明。申请人主张，审理主任认定美国市场需求与拟议商业计划不相容存在错误，并强调该专业项目“更有可能成功而非失败”。

关于第三项要件，申请人主张，鉴于其罕见的技能组合、丰富的经验以及扩展美国经济某一部门的潜力，豁免工作邀请要求将有利于美国。他还强调，其作为自雇专业人士运营的计划不会对美国工人产生不利影响。

申请人重新提交了此前已提交给审理主任的证据，包括专业计划和陈述；商业计划；运输公司的公司章程；各类信函，包括专家意见书、推荐信以及详述与申请人合作意向的信函；市场研究；详述移民拥有的企业贡献的新闻文章；关于小型企业创业的信息；佛罗里达州就业创造前景的详细信息；以及关于_____经济前景和发展的信息。审理主任审查了，且本办公室的决定纳入了，额外文件，包括关于汽车拖车和批发行业的信息、_____内的机会发展区、与拟议创业相关的额外_____文件，以及讨论经济

[2] 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。

影响的额外文章，特别是移民拥有的企业，尤其是拉丁裔或巴西国民拥有的企业。

申请人未能满足Dhanasar框架的第一项要件，即要求拟议事业具有国家重要性。尽管申请人强调拟议事业已取得进展、有可能成功并将创造就业机会，但这些因素不足以表明国家重要性。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。尽管申请人的陈述反映其有意为客户提供有价值的服务，但他未提供充分的信息和证据以表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。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其客户群之外，以与国家重要性相称的水平影响汽车或货运运输领域、金融服务行业或更广泛的经济倡议。

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，或以其他方式提供实质性的积极经济影响。具体而言，他未表明其公司未来的员工规模、商业活动、相关税收和财务举措将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。虽然商业计划表明该公司具有增长潜力，但未证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的"实质性积极经济影响"水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工且该地区经济困难，但他未提供充分证据表明他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口提供实质性经济利益。而且，尽管申请人主张其拟议事业有潜力扩展至佛罗里达市场之外，但他未表明其公司所提供商业服务的预期影响将占汽车或货运运输行业或金融服务市场的显著份额。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

我们已考虑申请人关于审理主任错误认定商业计划与市场需求不相容的论点。然而，拟议事业必须不仅仅是一般性地满足市场需求；如上所述，该事业必须为该领域或国家经济带来更广泛的预期影响。我们还审查了记录申请人工作经验、教育、培训和商业背景的已提交证据。虽然这些特征倾向于表明申请人有能力开展拟议事业，但它们无助于认定该事业本身在Dhanasar分析的第一项要件下具有国家重要性。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业具有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的资格。我们对申请人是否能够

满足第二项和第三项要件以符合国家利益豁免资格保留意见。See 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"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未表明其拟议事业具有国家重要性。由于他未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定他未证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。