JUN202024_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：31381531 日期：2024年6月20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，安全管理专家，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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进行重新审查（de novo）。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基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免工作邀请要求。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框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合科学、艺术或商业领域特殊能力个人的资格，[2] 但未根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未确立其拟议事业的国家重要性，并将驳回上诉。

Dhanasar 第一项要件，即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。同上。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。同上。本办公室同意审理主任的结论，即申请人拟议事业——旨在提供以打击毒品贩运为重点的安全服务——具有实质价值。然而，记录未能证明该事业达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。

申请人称其计划在美国创办企业，在多个领域提供安全服务，包括打击毒品贩运领域。在初次提交时，申请人提交了一份陈述、一份商业计划、其简历、教育文件、雇佣信函、专业协会会员资格、若干信函以及关于安全行业的文章。在回应证据请求时，申请人提交了若干推荐信、一封关于申请人服务的意向书、一份专家意见以及关于安全行业的文章。

审理主任否决了该申请，认定申请人未确立所请求的国家利益豁免的资格，因其未满足 Dhanasar 三项要件框架。关于第一项要件，审理主任认定申请人的事业具有实质价值，

[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酌情性质）。

[2] 审理主任认定申请人符合EB-2移民分类中特殊能力个人的资格，但未就该认定如何作出提供任何分析。由于申请人的上诉基于另一独立理由被驳回，本办公室拒绝触及并特此保留申请人是否符合科学、艺术或商业领域特殊能力个人EB-2移民分类的问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

但进一步认定其未确立其事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。具体而言，审理主任认定证据未证明申请人的事业将产生延伸至更广泛安全行业的利益、产生大量就业机会或增加与社会福利相称的国家重要性（如 Dhanasar 所述）。审理主任进一步强调，申请人提交的推荐信日期在申请提交日期之后，这些信件与证明其在申请提交之日符合所寻求利益的资格无关。

首先，申请人主张审理主任错误地忽视了为回应证据请求而提交的证据，特别是推荐信，认定这些信件呈现的是提交日期之后所产生的事实。申请人指出，尽管这些信件日期在提交日期之后，但其基于提交日期之前发生的事实和事件。然而，审理主任的决定表明其未考虑一封表示有意聘用申请人公司提供安全咨询的信件。从该决定来看，审理主任考虑了所有其他证据。值得注意的是，该信件表示有意可能与申请人公司签订安全服务合同，这与该个人是否处于有利地位以推进其拟议事业更为相关，而与本办公室当前关于拟议事业是否具有国家重要性的讨论无关。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因其具有延伸至南美洲的国家和全球影响。申请人称其拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力，并在经济萧条地区产生实质积极经济效应；通过减少进入美国的毒品而广泛增进社会福利；并影响作为国家倡议主题的事项——毒品使用和毒品贩运。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据证明申请人的拟议事业将具有国家重要性。在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因其在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质积极经济效应的事业，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。 ”同上 at 890

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程度，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。为评估申请人的拟议事业是否会产生广泛影响，我们考察能够证实其工作"潜在预期影响"的证据。尽管申请人称其安保服务将扩展至全国和全球，但其商业计划表明他将在佛罗里达州开始提供服务，然后将其预期影响扩展至佐治亚州、南卡罗来纳州和德克萨斯州。申请人关于其事业扩展的预测缺乏充分的解释和证据支持，且该计划未详细说明其事业的预期影响将如何超越其客户群。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业

足以超越其客户群，从而以与国家重要性相称的水平对安保行业产生更广泛的影响。

同样，申请人表示其拟议事业达到国家重要性水平，因为该事业将通过减少进入美国的毒品交易极大地改善社会福利。然而，尽管申请人通过其拟议事业可能在遏制毒品贩运者方面取得一定成功，但他未详细讨论并记录其预期咨询业务将如何产生如此广泛的影响——超越其客户群——从而影响国家福利。

此外，申请人也未证明其拟从事的具体事业将具有雇用美国工人的重大潜力，或对国家层面产生其他实质性积极经济影响。尽管申请人似乎计划在经济萧条地区创造就业机会，但他未证明其公司未来的员工规模——22名员工——将在此地区或美国提供实质性经济利益。同样，申请人也未证明其拟从事的具体事业将为该国提供其他实质性积极经济影响。虽然申请人声称他将支付超过100万美元的工资并产生超过200万美元的收入，但他未以客观数据充分支持这些预测，而证明该事业对地区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"水平需要此类客观数据。Id. at 890。

因此，上诉时提交的证据未能推翻审理主任的裁定，即申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。基于上述所有理由，证据未能确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

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，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（"法院和机构无需对结果不必要的问题作出认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。