JUN252024_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：31508079 日期：2024年6月25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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。《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能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明在“国家利益”方面对工作要求给予自由裁量豁免的合理性。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在符合以下条件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拟议事业，以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 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）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人打算建立“ 一家综合用途的杂货店，提供新鲜健康的日常必需品以及在该杂货店厨房内制作的新鲜每日熟食。 ”她表示其事业将是一项基本服务，并“ 促进健康食品的可及性，消除粮食不安全，为弱势个人、家庭和社区填补食品缺口 ”，并且除了在其经营场所销售食品外，她还将通过与配送服务合作进行销售、雇用和培训当地人员，并提供烹饪课程。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地将其预期担任的运营总监职位与其拟议事业混为一谈，而该事业“ 具有超越预期工作具体性质的更广泛影响 ”。然而，记录显示审理主任已适当评估了申请人的拟议事业，指出她打算“ 利用其技能和经验改善负担得起的新鲜健康食品的可及性，为弱势个人、家庭和社区以及居住在食品荒漠中的人们消除粮食不安全 ”，并且她将通过在其经营场所从事食品服务工作来实现这一目标。此外，本办公室已重新审查本案，并同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。

关于实质价值，事业的 merit 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体现。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人提供了关于粮食不安全、美国食品荒漠、健康食品可及性的重要性及其与美国肥胖症的联系、以及美国改善和资助食品可及性的努力的文章，2 但本案的问题不在于这些问题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其特定拟议事业——即开设一家销售“ 新鲜健康日常必需品 ”和“ 新鲜每日熟食 ”的综合用途杂货店，从I_____I佐治亚州开始并随后扩展到其他城市——具有国家重要性。同样，她提交的关于超市和杂货店行业的市场研究报告也不能证明其特定专业服务或商业的国家重要性。3

在Dhanasar案中，本办公室指出“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项具有显著

2 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。
3 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非其国家重要性。

雇用美国工人的潜力或具有其他重大积极经济影响，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。

申请人强调其“ 丰富经验 ”和“ 基本服务的技能组合 ”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及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，她拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人提交了前教授、同事和客户的支持信、推荐信和正面反馈。这些信件讨论了申请人的特定技能、经验和服务，包括其大学教育、在一家杂货连锁店从事人力资源和员工培训的工作，以及拥有和经营一家餐厅的经历。然而，这些信件并未显示申请人的工作对其特定雇主和客户之外的更广泛影响。虽然其中一封信的作者——一位人力资源官员——讨论了食品荒漠问题，并表示申请人具备培训工人使其能够获得更高工资的技能，但其关于申请人或申请人特定事业的知识来源并不明确。此外，这些信件4 涉及申请人先前的工作和成就，更多地与Dhanasar框架的第二项要件相关，而非第一项要件。Id. at 890。

在上诉中，申请人对审理主任的陈述提出异议，即写信人未“ 提供具体例子说明申请人如何影响该领域或行业，而不仅仅是增加一般知识总量 ”，或未证明在该领域的成功记录。申请人正确地指出，其工作是否影响了其从事领域并具有成功记录，涉及她是否处于有利地位以推进该事业，而非该事业的国家重要性。然而，审理主任使用这一措辞是无害的，因为申请人仍未提交足够证据以满足其证明拟议事业具有国家重要性的举证责任，本办公室无需涉及其是否处于有利地位以推进该事业。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未能证明其商业将如何对领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，本办公室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。记录未通过支持性文件显示申请人经营综合用途杂货店的事业如何充分延伸至其预期客户和员工之外，以与国家重要性相称的水平对领域或美国经济产生更广泛的影响。

最后，尽管她为拟设立公司提供了商业计划书，但申请人未提交足够的支持性证据来佐证其中的主张和数字。此外，申请人未能证明其商业计划书中所称的收入和就业预测，即使

4 本办公室还注意到，随附于若干信件的简历尽管据称反映不同个人的专业和教育经历，却以相同格式撰写。

可信或合理，具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性积极经济影响。申请人提交了一份商业计划，其中讨论了她现有的两家企业——一家咖啡馆和一家预制食品公司——并解释了她打算将咖啡馆从“快餐服务餐厅”“转型”为“包含现做餐食和新鲜杂货主食的综合用途杂货店”，并继续经营预制食品公司，作为“向杂货店和批发商销售预制餐食的餐食包装公司”。尽管商业计划预测第一年总销售额为780,000美元，到第五年为2,168,517美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。同样，即使商业计划声称第一年创造25个工作岗位，到第五年末创造71个工作岗位，第五年工资支出总额为1,338,894美元，申请人也未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将为她打算重点关注的地区5或更广泛的美国经济提供与国家级重要性相称的实质性经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未表明，除了向其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家级重要性的水平，或它将提供实质性积极经济影响。

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家级重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。6

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，申请人未证明其符合资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每一项均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

5 申请人表示她计划在头五年内开设三家门店，从I I Georgia开始，然后扩展到Hawaii和“南部各州”。在商业计划的另一部分，她重申打算在头五年内建立三个地点，但也表示她将在该时间段内重点关注Georgia、Hawaii、Texas、Alabama和Florida。

6 参见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“纯粹咨询性认定”）；另参见Matter ofL-A-C-, 26 l&N Dec. 516,526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则未履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。