JUN262024_07B5203 · 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：30338903 日期：2024年6月26日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人计划在美国“ 推进国际发展领域 ”，1 其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（EB-2），并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2) (2022)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位offer的自由裁量豁免，从而豁免劳工证。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，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职位offer、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 (2022)。

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 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。

I. 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 移民分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其“ 符合国家利益 ”而值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益

1 根据律师2023年10月的陈述，申请人的申请“ 基于其已展现的领导力以及推进国际发展领域的计划 ”。

豁免申请的框架。Matter of Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer和劳工证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-91。

II. 分析

审理主任认定，证据确认申请人“ 符合持有高级学位的个人的资格 ”。然而，审理主任认定其未能证明“ 拟议事业具有实质价值 ”，也未能证明“ 其拟议事业的国家重要性，如 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求 ”。3 因此，审理主任认定申请人未能证明授予职位offer要求（从而劳工证要求）的豁免将符合国家利益。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，结论是申请人的拟议事业不满足 Matter of Dhanasar 第一项要件下的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，记录即足以认定其不符合国家利益豁免资格，本办公室无需处理其他资格要求，包括拟议事业是否具有实质价值，或记录是否满足 Matter of Dhanasar 框架下的第二项和第三项要件。

如审理主任决定中所解释，第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍国民拟在美国从事的具体事业。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的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在 Matter of Dhanasar 中指出，“ 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。 ” Id. 本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

申请人在上诉中称，“ 其拟议事业是[作为]国际开发工作者[工作] ”，在“ 国际发展领域 ”。具体而言，根据其2023年3月的陈述，其是一家非营利组织的总裁，该组织由她和配偶于

2 见 Poursina v. USCIS, 936 F. 3d 868, 870-76 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）；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）的行列，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

3 审理主任还认定，申请人“ 未能证明权衡之下，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。 ” 见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-91。

2019年在美国创立。该组织为，其试点项目名为_____。申请人在上诉中解释称，I I 旨在通过咖啡出口项目为洪都拉斯国际发展工作作出贡献，以雇用更多洪都拉斯人并防止非法移民美国。”其在上诉中表示，计划“在非法移民美国比例较高的其他国家复制该项目”。记录中的证据，包括 I I 提案和申请人的陈述，表明其拟议事业涉及帮助位于美国境外的农民和其他农业工人。该提案将“洪都拉斯各省_____”列为“项目地点”。申请人认为，向海外人员和实体提供援助将鼓励个人留在其本国，从而减少非法进入美国的人数。

作为支持证据，申请人提交了核实其教育和职业背景的材料，包括其文凭、讨论其能力和经验的推荐信，以及讨论其在洪都拉斯、德国和韩国学习情况及其为与洪都拉斯政府有关联的实体（如洪都拉斯驻德克萨斯州I I领事馆）工作的文件。这些材料确认其是一名受过教育、在国际发展领域具有经验的个人。这些材料涉及 Matter of Dhanasar 框架的第二项要件，审理主任在决定中认定申请人已满足该项要件。见 id., 26 I&N Dec. at 890。具体而言，审理主任认定，申请人已提交证据表明其“处于有利地位以作为国际开发工作者工作”，并“处于有利地位以推进[其]拟议事业”。然而，问题在于申请人是否满足 Matter of Dhanasar 框架的第一项要件。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因此其已满足 Matter of Dhanasar 框架的第一项要件。见 id., 26 I&N Dec. at 889-91。其声称拟议事业具有国家和全球影响，因为它“通过解决洪都拉斯移民的根源问题……影响美国社会福利”。其称，“通过从事国际发展项目，使洪都拉斯人获得经济机会留在国内而非移民美国，[其]工作将同时影响……洪都拉斯和……美国。”其进一步称，“作为曾直接与洪都拉斯政府和美国移民机构（包括 ICE [移民和海关执法局] 和 OOR [难民安置办公室]）合作的内部人士，[其]将转变洪都拉斯的国际发展工作，[这]将影响美国移民系统。”

先例决定Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页指示，我们必须考虑申请人拟议事业的“潜在预期影响”，并指出国家重要性可以通过证明“某一特定领域内具有国家甚至全球影响”的证据来显示，“例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”。在此，证据不足以确认申请人的拟议事业将可能影响国际发展领域，或其潜在预期影响在该领域内具有国家影响。参见同上，26 I&N Dec. 第889页。项目提案讨论了旨在协助“中型土地所有者”“通过更好的做法提高其生产力并在国外销售其咖啡品牌”的目标，申请人声称，这将导致土地所有者雇用更多个人并“劝阻[这些个人]”移民美国。

根据申请人在上诉时提供的材料，美国政府及其合作伙伴已经在提供_____提案中所提及的那类援助，并从事那类国际发展工作。例如，美国国际开发署（USAID）的文件表明，美国政府及其合作伙伴正在“向[洪都拉斯]的小农户提供农业支持……以改善粮食安全”；“培训小农户实施气候韧性农业做法……以提高作物产量并更好地防范未来的气候冲击”；以及“帮助脆弱家庭恢复生计、增强财务韧性并减轻未来冲击的影响”。同样，白宫的文件指出，拜登-哈里斯政府正在通过“帮助[洪都拉斯和其他国家]的人们在本国找到希望”来解决“移民的根源问题”。这些材料说明，政府正侧重于“与其他政府、国际机构、企业、基金会和民间社会合作”以解决移民的根源问题。申请人在上诉时承认，“美国政府投入大量资源解决非法移民的根源问题……作为其致力于国际发展工作的一部分。”

记录表明，美国政府及其合作伙伴一直在从事与申请人拟议事业所寻求从事的相同类型的国际发展工作，且目的与申请人拟议事业的目的相同。虽然申请人提供了描述其拟议事业的文件，但她未解释其拟议事业将如何可能改善或推进国际发展领域。在没有额外证据的情况下，她未能证明其拟议事业在该领域具有广泛影响，以致其潜在影响可能达到国家重要性的水平。

此外，记录中的证据不支持认定申请人拟议事业的经济效应将可能具有国家重要性。先例决定Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页规定，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”在本案中，申请人在上诉时声称，其拟议事业“具有雇用美国工人的潜力”，因为该“非营利组织将在美国雇用员工”。该_____提案表明，项目计划雇用16名员工填补各种职位，包括一名发展顾问、一名会计师、四名农艺师和一名项目管理员。4

即使我们接受申请人拟议事业将可能产生某些经济影响，正如大多数创造就业的情况一样，如审理主任的决定所述，申请人“未能证明她拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我们国家带来重大积极经济效应。”参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。换言之，申请人未能证明可能创造的16个职位及与其拟议事业相关的任何其他潜在经济效应构成Matter of Dhanasar中所讨论的“重大积极经济效应”。

4 该提案第18页规定，“所有美国员工必须愿意临时搬迁或能够经常前往选定地点”，推测是在美国境外。

我们承认，申请人的拟议事业旨在实现美国政府设定的目标。即使我们得出结论认为她的拟议事业具有重大价值，仅仅在一个重要领域工作也不足以确立其具体拟议事业的国家重要性。如前所述，相关问题不是申请人计划工作的领域的重要性；相反，我们必须关注“她拟议开展的具体事业”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在本案中，基于我们已讨论的理由，申请人未能证明其拟议事业将可能达到国家重要性的水平。

因此，我们认定申请人未满足Matter of Dhanasar框架的第一项要件，且她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有关Matter of Dhanasar框架下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（指出“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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Matter of Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。