JUN272024_04B5203 · 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：30185367 日期：2024年6月27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）

申请人是一名战略管理领域的企业家和商业顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录证明申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但未证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。现本事项依据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)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其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)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则其必须进而证明其值得作为裁量事项获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了

裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]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推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. EB-2分类

申请人是一名战略管理领域的企业家和商业顾问。她提交了厄瓜多尔_____的规划与战略方向硕士学位。记录还显示她拥有酒店管理和旅游学位。申请人的文凭和成绩单附有学术评估，其中指出她的学位等同于美国战略管理硕士学位和美国酒店与旅游管理学士学位。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室同意。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，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。申请人称其拟议事业是开设自己的商业咨询公司，“ [t]o provide consulting services to assist Latin American women entrepreneurs within the United States, with a special focus on businesses that promote sustainability and environmentally friendly practices. ”（提供咨询服务以协助美国境内的拉丁美洲女性企业家，特别关注促进可持续性和环境友好实践的企业。）申请人进一步称其主要目标是“ foster and grow American entrepreneurship within the United States. ”（在美国境内培育和发展美国创业精神。）她希望在经济和教育上赋能服务不足的人群，以促进个人成长和经济稳定，并促进性别平等和女性赋权，以帮助缓解有充分记录的女性创业差距。记录包含关于小企业重要性、女性企业家面临的挑战、拉丁美洲社区及其对经济的影响的行业文章和报告，以及与申请人行业相关的政府举措。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

[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裁量性质）。

2. 国家重要性

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。同上。申请人主张审理主任的决定“ [c]ontains instances of a misunderstanding and misapplication of law that go beyond harmless error and reach the levels of abuse of discretion. ”（包含超出无害错误并达到滥用裁量权程度的误解和误用法律的情形。）申请人还主张审理主任未讨论证据的所有要素，这直接使申请人处于不利地位。为确定申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。经重新审查，本办公室认定审理主任适当分析了证据以按优势证据评估申请人的资格，且申请人未证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

记录包含若干与申请人希望从事的行业相关的行业文章和报告。审理主任认定，“ [w]hile the provided documents provide useful background information, they are of limited value in this matter, as none of them address the petitioner's proposed endeavor. ”（虽然所提供的文件提供了有用的背景信息，但它们在本事项中价值有限，因为其中没有任何一份涉及申请人的拟议事业。）申请人主张，“ [e]ven if... the articles provided did not refer directly to the Petitioner's endeavor, it becomes clear that the intention of the U.S. government is to encourage projects, programs, and endeavors aimed at reaching the objective of improving the resources available for Latino and Latino Women's business, thereby the Petitioner's endeavor is exactly what the Executive Order is promoting and establishing as a need. ”（即使……所提供的文章未直接提及申请人的事业，也可以清楚看出美国政府的意图是鼓励旨在实现改善拉丁裔和拉丁裔女性企业可用资源这一目标的项目、计划和事业，因此申请人的事业正是行政命令所推动并确立为需求的内容。）在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ the specific endeavor that the foreign national proposes to undertake. ”（外籍国民拟从事的具体事业。）Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然记录中的行业报告和文章显示美国政府对与拟议事业相关行业的兴趣，且本办公室认可该行业的价值和重要性，但在该领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人不当依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。例如，申请人提及且记录显示，来自女性企业所有权办公室的多篇文章和报告，以及促进公平和拉丁裔创业的行政命令。尽管申请人的拟议事业似乎确实与这些政府举措相关，但记录聚焦于更广泛行业的重要性和影响，而非申请人具体拟议事业的前瞻性影响。

申请人主张提交了若干来源以显示中小企业在创造就业和国民经济方面的重要性和影响。Dhanasar案指出，拟议事业可通过“ significant potential to employ U.S. workers ”（雇用美国工人的重大潜力）或“ other substantial positive economic effects, particularly in an economically depressed area. ”（其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。）达到国家重要性水平。同上，第890页。此外，拟议事业“ may have national importance because it has national or even global implications within a particular field, such as certain improved manufacturing processes or medical advances. ”（可能具有国家重要性，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步。）同上，第889页。申请人主张，通过帮助中小企业，她将为经济增长和就业创造作出贡献。然而，显示中小企业对就业创造和经济的影响，并不直接显示其具体拟议事业将如何显著影响就业创造或经济。在此，记录未证明其拟议事业将影响更广泛的行业

或产生重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，从而影响超出其潜在客户的范围。

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所在领域产生更广泛的影响。Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。申请人在其拟从事事业陈述中表示，她将提供咨询和顾问服务，帮助在美国的拉丁美洲企业创业者以经济上可行且可持续的方式改善和优化其商业实践。审理主任认定，记录未显示申请人的拟从事事业将“以如此大的规模运作，并足以更广泛地影响或推进该领域或行业——或在领域内具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平。”我们同意，记录未证明其工作的规模将达到国家重要性的水平，也未证明有任何归因于申请人的领域进步或改善。因此，由于记录未证明申请人特定事业的更广泛影响，我们同意记录未证明拟从事事业将对其潜在客户之外产生更广泛的影响。

虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。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“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未证明其有资格或经酌情裁量应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。