JUN272024_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：31474415 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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）驳回了申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未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。在上诉中，申请人提交了额外文件并主张其符合所寻求利益的资格。申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得行使自由裁量权豁免工作要求，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）。
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

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自由裁量性质）。

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未根据 Dhanasar 框架证明符合国家利益豁免资格。基于下述理由，我们认定申请人未满足 Dhanasar 框架的第一项要件（prong），并将据此驳回上诉。

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。该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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Id. 在 Dhanasar 中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [a]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. 我们还指出，“ [a]一项事业若具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在初始申请中，申请人称其拟议事业是提供战略咨询服务，以“ 服务、帮助和支持美国中小型企业（SMEs）制定和执行商业和销售行动、战略和决策过程，主要侧重于刺激和增加这些企业的市场估值、收入、产品或服务定位以及盈利能力。 ”

审理主任发出了补充证据请求（request for evidence），其中部分要求提供额外证据以证明申请人的拟议事业具有国家重要性。虽然审理主任指出申请人的意图是提供有价值的服务，但其未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则对国家经济提供重大经济影响。2 在回应补充证据请求时，申请人详细说明其将为公司制定和执行商业和销售行动，提供“ 量身定制和创新战略以影响其决策过程，刺激和增加其市场估值，促进创造就业，并增加其对更广泛美国经济的贡献。 ”申请人未进一步详细说明其将重点从事的具体预期职业或拟议事业，以说明其在日常工作活动中将从事的工作性质。申请人也未提供一致的、详细的描述，解释其将预期提供这些服务的方式，并附有审理主任所要求的文件证据支持。

审理主任驳回了申请，认定记录未证明申请人符合国家利益豁免资格，因为其未满足 Dhanasar 三要件框架。关于第一项要件，审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未证明拟议事业具有国家重要性，因为

2 审理主任还要求提供额外文件以证明 Dhanasar 第二和第三项要件。

记录缺乏关于申请人未来计划的独立客观证据。审理主任认定，申请人未证明其发展咨询公司的具体拟议事业的潜在预期影响具有超出申请人将服务的个人之外的影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见（brief），其中其基于记录中的证据重申其符合国家利益豁免资格。申请人引用先前提交的文章和报告中的信息，作为其作为战略咨询师的事业具有国家重要性的证据。这些文章和报告讨论了美国战略咨询和管理咨询服务市场的增长以及小企业对美国经济的重要性、小企业失败的原因、小企业申请的增加趋势，以及为协助小企业而涌入的联邦资金。虽然这些文件提供了关于小企业在经济中的作用及其在努力成功过程中所面临挑战的见解，但它们不能作为证据表明申请人将如何以具有国家影响的规模向中小型企业提供咨询服务。申请人还提供了陈述，其中其讨论了自己的创业天性及其对世界的影响，指出美国的咨询市场是一个不断增长的行业，具有极大的重要性和需求。

虽然记录中的证据（包括几封赞扬申请人才华和专业精神的推荐信）表明申请人拥有丰富的经验和对业务发展与战略的理解，但记录未包括计划或其他说明，表明申请人将如何运营一家战略咨询公司，从而在 Dhanasar 框架第一项要件所设想的国家重要性层面上影响企业或经济。申请人未在上诉中证明其将知识应用于其预期客户的意图是一项将对经济产生广泛影响的活动。记录未提供足够证据以说明申请人的具体工作如何能够以与国家重要性相称的层面充分影响美国利益或更广泛的 relevant 咨询业务。

尽管我们认可申请人在上诉中主张其拟议事业将“促进就业创造”，但他并未证明其拟议开展的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。见 Dhanasar 案，第890页。他未提供数据或研究，证明其拟议事业所在地处于经济萧条地区，或证明其企业将如何影响该地区或其客户运营所在的各个地区。他未提供类似成功商业模式的证据或其他可比实例，以证明其提案可能具有的更广泛影响。在缺乏有证明力的证据表明申请人公司具有实际运营可能性情况下，无法看出该公司将产生收入以创造就业、扩张，或以其他方式对其拟运营所在地的经济产生显著影响。由于缺乏关于其未来工作可归因于美国的任何预期经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人作为企业顾问的追求所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“实质性积极经济影响”水平。见同上。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。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关于 Dhanasar 框架下资格的其他论点。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”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在非公民本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。