MAR112024_02B5203 · 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：30210494 日期：2024年3月11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）

申请人是一名在旅游业工作的个人，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明其符合EB-2分类的资格，也未能证明其在国家利益方面值得豁免所要求的工作邀请（从而豁免劳工证）。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，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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高等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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作要求“ 在国家利益方面 ”的酌情豁免。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 (AAO 2016) 提供了

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为酌情事项 [2] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议的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的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值与国家重要性，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。在确定拟议的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. 第889页。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一种职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是简单罗列工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

Dhanasar 的第一项要件聚焦于该外国国民拟从事的具体事业及其“ 潜在的前瞻性影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。因此，本办公室将首先根据记录确定申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

申请人拟议的事业涉及创建一家名为 I I 的公司，其使命是通过负责任的做法和社区参与，促进有益于当地社区、保护环境并提升旅行者体验的可持续旅游体验。 [3] 她主张并提供了有意义的证据以得出结论，即她拟创建的公司与促进绿色旅游的国家倡议相一致。因此，本办公室同意审理主任的结论，即拟议的事业具有实质价值。

由于该事业具有实质价值，本办公室转而审查拟议的事业是否如 Dhanasar 所设想的那样具有国家重要性。审理主任认定，尽管拟议的事业具有实质价值，但其不具有 Dhanasar 所设想的国家重要性。经重新审查，本办公室基于以下理由同意审理主任的结论。

2 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裁决中）的意见，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
3 申请人日期为2023年5月3日的“ 拟议事业详细说明声明 ”和日期为2023年5月29日的“ 国家重要性声明 ”已经审查，并以引用方式纳入本决定。

申请人在多份文件中描述了其事业及将由此产生的影响。在其商业计划中，她解释说美国将从旅游业的增长中受益，这将产生连锁效应，促进可持续的人类发展、创造就业、减少贫困、增加美国的国内生产总值、增强旅游目的地的社区发展，并在地方层面产生社会文化和环境资源。她的计划还描述了支持当地社区的六项行动，例如“让居民参与旅游规划，以确保当地声音被听到”、“分析旅游潜力以制定基于现实的解决方案，并应对当地环境、人民和野生动物面临的最紧迫威胁”等。该计划还提供了关于其公司未来五年增长、营销战略和组织结构的预测。

她提交了讨论生态旅游、可持续发展目标、可持续旅行、旅游业不断变化的未来以及来自联合国、美国旅游协会和美国商务部及国务院的信息的文章和报告，这些内容讨论了可持续旅游的重要性。她主张，由于拜登-哈里斯政府已将应对气候变化列为优先事项，旅行和旅游业在这一议程中发挥关键作用，她的努力具有国家重要性，因为它与这些倡议相一致。她主张气候变化正在影响旅游目的地，极端天气事件每年造成数十亿美元的损失并威胁旅游经济。她主张她的努力与《国家旅行和旅游战略》中概述的战略相一致，该战略包括支持服务不足的社区、促进韧性规划、减少碳排放、支持基于自然的解决方案、保护自然资产、建设可持续旅游生态系统，以及寻求创新以及时获取气候相关事件的数据。她进一步主张，她的努力与《联邦可持续发展计划》相一致，在该计划中政府旨在通过优先采取应对气候变化和促进清洁能源经济的行动（例如到2050年联邦运营实现净零排放）来应对气候危机。她还引用了旨在加强旅游活动的1996年《国家旅游组织法》，主张她的努力与多项重要的政府优先事项相一致。

在上诉中，她引用 Buletini v. INS., 860 F. Supp. 1222, 1233 (E.D. Mi. 1994)，主张审理主任滥用其酌情权，未能考虑相关证据，并具体列举了她在回应审理主任的证据请求时提供的文件，以表明可持续旅游、气候行动和生态旅游是作为国家倡议主题的经济和环境问题。她进一步主张，她已提供了充分、有证明力且相互印证的证据，以优势证据证明拟议事业具有实质性的积极经济影响，并提供了客观书面证据支持其主张。

首先，本办公室同意裁决者应考虑记录中的所有相关证据。然而，就申请人所称其领域因与国家倡议相一致而属于国家重要性事项这一点，本办公室指出，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。相反，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业”。同上。

因此，尽管我们承认旅游业很重要，但这一事实不足以确立其拟议事业的国家重要性。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

我们还在Dhanasar案中解释称，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区……很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。申请人的商业计划预计，到第五年，其公司将需要12名员工和20名独立承包商。该计划还预计，到第五年，其公司将产生166,081美元的净利润和1,450,000美元的收入。在上诉中，她主张，即使雇用一名工人也符合Dhanasar案中“ 雇用美国工人的显著潜力 ”的表述，并且由于她打算将企业设于马里兰州一个历史上未充分利用区HUBZone4，根据这些术语的通常含义，其事业将具有“ 重大积极经济影响 ”。

我们承认，从设计上看，在HUBZone经营企业具有若干优势，包括有资格获得联邦合同优惠、获得预留合同以及潜在的税收激励。5 然而，寻求HUBZone认证的企业必须由美国公民、社区发展公司、农业合作社或印第安部落拥有和控制。同上。6 此外，企业的主要办公地点必须位于指定的HUBZone内，并且必须是员工执行工作的最大数量所在地。7 在此，没有迹象表明申请人的企业符合HUBZone认证的要求。此外，就申请人将其企业位于HUBZone等同于Dhanasar案中强调创造就业导致“ 重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”而言，证据并未确立仅仅将其办公室设在HUBZone如何足够。而且，即使其公司将在HUBZone地点创造就业（她并未确立这一事实），这种潜在雇用所带来的经济影响也过于模糊，无法被视为Dhanasar案所设想的国家重要性。

关于她主张即使雇用一名工人也足以满足Dhanasar案标准的说法，她并未确立雇用一名美国工人将对我国经济产生何种更广泛的经济影响，甚至未确立其公司是否足够可行以致需要雇用一名美国工人。许多因素，例如对其服务的市场需求、影响其行业的技术进步，或可能限制其事业潜力的监管条件变化，都可能影响她成功雇用哪怕一名工人的能力。除单纯主张外，申请人并未以独立、佐证的证据确立其公司将具有“ 雇用美国工人的显著潜力 ”或“ 其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-890页。因此，她未能以优势证据满足其举证责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

如上所述，我们承认美国和其他国际组织，如联合国，已应对气候变化并正在可持续领域推动行动

4 HUBZone计划促进未充分利用商业区的企业增长，目标是将3%的联邦合同金额授予获得HUBZone认证的公司。见 https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。
5 见 https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。
6 同上。
7 同上。

旅游业。这说明了其拟议事业的重大价值，但并未确立其企业将具有她所描述的国家或全球影响。申请人未提供佐证证据以有意义地理解其事业将如何产生她所描述的影响。Matter of Chawathe，25 &N Dec. 第375-76页。例如，她提供了一封来自马里兰州两家餐厅所有者兼首席执行官的意向书。他的信表达了对她过去职业事业和成就的印象，并表示他有兴趣将其业务扩展为可持续餐厅连锁店。他接着解释了餐饮业在可持续性中的重要性，并表示他有兴趣“改进我们的业务流程”、“实施新技术”以及“采用可持续战略以增强我们为客户提供的业务流程和服务”。他还向申请人提供了可持续发展战略顾问的就业机会。虽然这封信与我们在Dhanasar框架第二项下的分析相关，但它不足以、不相关或不具有证明力来确立其拟议事业的国家重要性。此外，这一工作机会似乎仅影响她的就业，但并未确立其企业将扩张以致她需要额外员工。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。Matter of Chawathe，25 &N Dec. 第375-76页。

我们承认申请人关于可持续旅游是市场经济中一个增长领域的说法，以及其拟议事业旨在作为这一动态领域的一部分促进可持续实践和环境意识。然而，我们再次指出，这说明了其拟议事业的重大价值，但即使我们考虑她所引用的趋势和市场增长预测，也不足以得出其事业具有国家重要性的结论。一般而言，当拟议事业仅可能使所服务的客户或顾客受益，而不会充分延伸至这些个人之外时，该事业不太可能具有以该法设想国家重要性的方式广泛增进社会福利的显著潜力。见该法第203(b)(2)条。例如，在Dhanasar案中，我们认定，虽然STEM领域的拟议课堂教学活动可能对美国教育利益具有重大价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。见Dhanasar，26 &N Dec. 第893页。同样，在此，虽然申请人向餐厅或其他旅游相关企业提供的服务可能对它们有益，但这并不表明对其可持续旅游领域产生更广泛影响。

在此，申请人未确立其拟议事业将充分延伸至其客户之外，以与国家重要性相称的水平对其领域产生更广泛影响。她也未表明她拟开展的工作提供有助于进步的原创创新，或对其领域具有其他更广泛影响。此外，申请人未证明其特定事业具有雇用美国工人的显著潜力，或为我国提供其他重大积极经济影响。在没有关于直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录并未显示申请人事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。

关于所提供的推荐信，这些信件一般将申请人描述为具有积极品质的生态旅游专业人士。尽管写信人对其评价极高，我们指出这些意见与Dhanasar案第二项相关，即当我们评估申请人

是否处于有利地位推进其事业时，但这些意见并未确立其事业的国家重要性。见Matter of Caron Int'l, Inc.，19 &N Dec. 第791、795页（Comm'r 1988）（表明我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见或可给予较少权重）；另见Matter of Chawathe，25 &N Dec. 第375-76页（表明申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张）。

B. EB-2分类及Dhanasar案第二和第三项

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其符合EB-2分类作为高级学位专业人士要求以及其已确立Dhanasar案第二和第三项的主张。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”）；另见Matter of L-A-C-，26 &N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项，她未能确立作为酌情事项获得国家利益豁免的资格。

命令：上诉被驳回。