MAR132024_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：29848405 日期：2024年3月13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）

申请人是一名活动策划和旅游行业的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（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》（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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。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，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 underlying EB-2 签证分类的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予"符合国家利益"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, 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）可作为酌情事项 [1] 给予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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 给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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。

II. 分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重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。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。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为该事业属于本办公室认定可证明具有实质价值事业的领域范围：商业和创业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录并未显示其具有国家重要性。

申请人拟在活动策划和旅游领域以首席执行官/企业家的身份发展和经营自己的企业。通过这一事业，申请人计划"提供活动策划和旅行服务[并]帮助美国公司进入美国市场的国际贸易门户。"她期望"将来自拉丁美洲公司的国际贸易展览会、会议和商务访客流引入美国……旨在成为一座桥梁，为美国公司开辟新的国际贸易渠道。"为支持其主张，申请人提供了一份确定性陈述、一份五年商业计划、来自先前客户和该领域其他人士的推荐信（证明其在巴西的商业敏锐度和成功）、一封专家意见信，以及详细说明移民、企业家、小企业和活动策划及旅游行业经济重要性的行业报告和文章。 [2]

申请人概括主张审理主任未适用正确的举证标准，且未能适当考虑记录中证明其在该领域丰富经验以及其拟议商业事业影响的证据。经对记录进行重新审查，本办公室认为审理主任对证据的评估并无错误，因为该证据未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有 Dhanasar 框架所设想的国家重要性。

尽管本办公室认可申请人已在巴西成功经营其企业，并领导了世界各地的商务活动策划，但申请人的专业知识和成功记录属于 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上。"Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

[2] 尽管本办公室未逐一讨论记录中包含的每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

同样，专家意见和行业文章可能证明移民、企业家、小企业和活动策划/旅游行业对美国经济的整体经济重要性，但相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。相反，本办公室侧重于"外籍人士拟从事的具体事业。"See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，申请人依赖有关企业家和商业发展的一般背景信息和统计数据不具有说服力。

根据商业计划，申请人将主要专注于三条服务线：贸易代表团、企业活动和奖励旅游，其中后者约占公司预期收入的三分之二。在回应审理主任的证据请求时，申请人主张该事业"对美国具有国家重要性，因为它对商业活动、商业行业、外国直接投资以及最终对美国经济产生连锁反应。"商业计划声称，该公司还将因其预计5600万美元的收入而对美国经济产生积极影响，从而带来超过200万美元的税收收入和35个新工作岗位。然而，商业计划未解释这些预测的依据，也未详细说明拟议的就业人数将如何影响预期经营地区。即使该事业的收入和创造就业预测不仅仅是猜测，它们也不能证明该事业将以达到国家重要性水平的规模运营。除了未经证实的税收收入预测外，申请人未提供证据基础以得出结论认为其拟议事业的"连锁反应"将影响美国经济。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的经济活动将如何达到国家重要性水平。

在上诉中，申请人还主张她已"广泛影响了旅行、旅游和商业咨询行业"，并将通过其事业"为美国组织创造价值"，提供建议以优化其业务职能。虽然申请人的直接客户可能会因其服务而获得更高价值，但这不足以证明其事业的国家重要性。正如 Dhanasar 中申请人提议的教学活动未被证明对 STEM 教育领域具有更广泛影响一样，仅使申请人客户受益的活动，如商业计划中概述的服务，也不会在该领域产生更广泛的影响。Id.

此外，尽管我们审查了V-L-博士出具的专家意见书，但该意见书几乎未提供额外解释以确立申请人拟议事业的全国重要性。V-L-博士未讨论申请人具体的拟议事业或其商业计划，而是主要聚焦于移民企业家以及旅游和旅行行业的重要性，几乎未讨论申请人的拟议事业将如何影响其中任何一方。USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询性意见，作为专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家函件并非资格的推定证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证言不同程度的权重）。在此，专家意见书的许多内容与申请人拟议事业的全国重要性缺乏相关性。

可靠性及整体证明价值）。在此，专家意见书的许多内容与申请人拟议事业的全国重要性缺乏相关性。

最后，申请人拟将公司设于小企业管理局HUBZone（历史上未充分利用商业区）的意图，并不能确立其全国重要性，尽管她声称这些区域“ 与一项国家倡议相关联，因而具有全国重要性。 ”3 在Dhanasar案中，我们解释道，“ 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，例如，可被视为具有全国重要性。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。由于公司尚未成立且没有实际办公地点，申请人未提供充分证据证明其企业事实上将位于HUBZone。此外，申请人未表明其事业将参与HUBZone项目或将有资格参与该项目。4 然而更重要的是，记录未充分确立在这些指定的未充分利用商业区内增加就业将产生与全国重要性相称的积极经济影响。因此，申请人拟议事业可能设立于HUBZone这一事实，并不能证明申请人的事业具有全国重要性。

基于上述所有理由，证据未能确立拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或另行在裁量上值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

3 尽管申请人的商业计划表明公司将最初在佛罗里达州的一个HUBZone注册成立，但商业计划预计在运营的前三年内在德克萨斯州和南卡罗来纳州的HUBZone地点增设两个办事处。
4 参与该项目有若干必备资格，包括寻求参与HUBZone项目的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。在此，记录未确立申请人的企业将有资格参与该项目。