MAR162023_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

案卷编号：25674041 日期：2023年3月16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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定尽管记录证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能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。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理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求系“ 符合国家利益 ”。同上。

尽管法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权 [1]，在申请人证明以下三项要件时批准国家利益豁免：(1) 申请人的拟议

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 申请人处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任认定，尽管申请人证明其拟议事业满足 Dhanasar 分析框架第一要件中的实质价值部分，但她“ 未能证明拟议事业具有国家重要性 ”（此为 Dhanasar 第一要件的要求），“ 也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国 ”（此为 Dhanasar 第三要件的要求）。基于下述理由，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。

第一要件即实质价值与国家重要性，着眼于申请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。在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室着眼于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

最初，申请人表示她将担任营销总监，专攻巴西旅游，服务于美国旅游和旅游业。申请人主张，基于其在巴西旅游业丰富的营销经验，她“ 将能够为[美国]公司与巴西公司之间提供直接联系 ”，并将提供“ 旅游和旅游业的咨询服务 ”。为进一步说明其基于拟议事业申请国家利益豁免的资格性质，她提供了推荐信、以往工作经历证明信，以及一份专家意见书，内容涉及其学位、其作为旅游和旅游业营销总监的拟议事业的国家重要性，以及她处于有利地位以推进拟议事业。

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，她“ 未能就其在行业内作为[营]销[总]监打算做什么提供具体说明 ”。审理主任解释称，若不对申请人的拟议事业作进一步详述，申请人便未能证明其事业具有实质价值、事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

在回应补件通知时，申请人提出了不同的事业，即营销经理和创业，在佛罗里达州[已隐去]地区创办一家名为[已隐去]的新食品企业。申请人解释称，该食品企业将专营“ 健康饮食[已隐去] ”

采用新鲜、无麸质、易于准备的食物，为本地和游客顾客“ 创造难忘的体验 ”。申请人打算在三年内打造一个全美认可的品牌并将其特许经营，并在五年内使该企业及其品牌成为“ [美国]具有竞争力和被认可的集团 ”。随补件回复，申请人提交了一份商业计划书，说明该企业的市场机会，包括疾病的普遍上升以及 COVID-19 疫情对“ 无麸质产品使用量 ”的影响，原因是“ 消费者对健康与保健相关关切日益上升 ”。申请人打算“ 通过将[营]销[管]理与[创]业相结合，加强和改善与美国消费者的关系……[这]样[她]将能够进入健康食品产品细分领域发展的关键领域，而这些领域……尚未被潜在开发。 ”

在否决申请的决定中，审理主任认定记录中的证据不足以证明申请人的事业领域，即旅游和旅游业营销总监，具有 Dhanasar 分析框架第一要件所规定的国家重要性。审理主任解释称，记录不支持申请人的“ 企业将对地区或全国人口产生影响，且影响程度与国家重要性相符 ”；“ 她的特定工作将对领域产生更广泛的影响 ”；以及“ 其拟议事业工作将产生潜在预期影响 ”。

然而，审理主任的决定未涉及申请人对其事业领域提供了两种不同描述：最初在申请中表示她将担任旅游和旅游业营销总监，后来在补件回复中表示她将担任拟设立的新食品公司和品牌企业的营销经理和创业者。申请人的拟议事业对于该事业是否具有实质价值和国家重要性具有实质意义。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。USCIS 法规明确规定，申请人须在提交申请时即确立所寻求利益的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质变更，以使有缺陷的申请符合 USCIS 要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。

在回应审理主任的补件通知时，申请人引入了新的拟议事业，而非证明初始申请中所述拟议事业的国家重要性。申请人在补件回复中提出的新计划，以及在本上诉中主张的内容，描述了关于拟议事业的一套新事实。申请人作为新食品公司和品牌企业营销经理和创业者的拟议事业是在提交日期之后提出的，不能追溯确立资格。因此，本办公室认定申请人对拟议事业作出了不允许的实质变更。若对初始批准请求作出重大实质变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录事实支持的申请。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在上诉中，本办公室将考虑记录是否证明初始提交时所述的拟议事业，即旅游和旅游业营销总监，具有国家重要性。本办公室认定其不具有国家重要性。

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程度，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。在此，我们认定记录并未显示申请人最初所描述的拟议事业能够充分超出其雇主或企业及其客户群的范围，从而以与国家重要性相称的程度影响旅游和旅游业，或更广泛地影响美国经济。除了一般性主张之外，她并未证明其最初提议作为专攻巴西旅游的美国旅游和旅游业营销总监所从事的工作，提供了有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有其他更广泛的影响。

尽管申请人提供了有关旅游和旅游业全球增长的经济影响的信息和统计数据，2 但在确定国家重要性时，相关问题并非申请人将从事工作的行业的重要性；相反，我们关注的是申请人拟议的具体事业及其对美国经济的影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。此外，她未能充分证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国带来其他重大积极经济效应。虽然申请人的初始陈述反映了她向美国旅游和旅游业提供营销专业知识的意图，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。此外，对拟议事业的后续重大变更不能追溯性地确立申请时的资格，且记录中关于拟议事业基本性质的信息存在矛盾。

申请人还援引其专业知识和以往项目的成功记录来证明其拟议事业的国家重要性。然而，其教育和先前经验是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本人 ”。同上。此处的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

基于上述所有理由，申请人的拟议工作不满足Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。由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关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

2 尽管我们可能未讨论提交的每一份证据，但我们已审查并考虑了整个记录。