MAR272024_01B5203 · 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：29460839 日期：2024年3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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。《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符合豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查（de novo）。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。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明，对工作要求（因而对劳工证要求）予以裁量性豁免“ 符合国家利益 ”的正当性。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，[1] 在符合以下条件时授予国家利益豁免：

- 拟议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拟议事业，以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人的附函称“ [申请人]的拟议事业是作为教育者、激励者、领导者、培训师和平信徒牧师，教导弱势妇女一门有用的手艺，从而使她们摆脱物质和精神贫困，同时赋予她们对个人和经济价值的意识。 ”申请人还提供了T-L-的商业计划，表明该企业“ 将通过培训妇女发展缝纫、裁缝和商业技能以使其自给自足来帮助妇女 ”。

在回应审理主任的证据请求时，申请人的附函声称：

……[T]申请人事业的根本目的就是通过培训‘ 雇用美国工人 ’，正如她在哥伦比亚成功做到的那样，引导她们过上富有成效的生活。此外，她拟议的活动本质上将‘ 广泛增进社会福利 ’，惠及一部分人口。虽然直接地理影响范围狭窄，但受益人的赋权拟议项目具有更广泛的意义。Dhanasar也没有规定任何地理要求。然而，如果申请人的项目取得成功，它可以推广到美国各地的任何社区。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。就实质价值而言，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。在上诉中，申请人主张其拟议事业的国家重要性，并提交了一份修订后的商业计划。由于申请人已被告知并获得了合理机会提供该证据，本办公室不会在上诉阶段首次考虑该证据。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据一次性同时提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为“ 申请人已被告知所需证据并获得合理机会在否决前为其记录提供该证据 ”）。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟议从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其特定拟议事业——拥有和经营一家为弱势妇女提供服务的企业——的国家重要性，而不是性别平等、年轻妇女赋权及其他相关主题的重要性。2 在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找更广泛的意义 ”，并且“ [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具有国家甚至全球意义。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

2 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“潜在预期影响”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其企业和服务如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。与本案类似，在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未通过支持性文件表明她的特定事业如何充分延伸至南卡罗来纳州I I地区的预期客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，申请人未表明其拟议事业如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济效应。申请人在审理主任面前提交的商业计划未包含任何就业预测，更不用说表明此类就业数字将利用该地区大量劳动力或将对创造就业产生重大影响。此外，尽管该计划声称运营第一年有155K美元的营收和销售额，即使可信，申请人也未证明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890所设想的“重大积极经济效应”水平。基于所有这些原因，记录未证明，除了向其预期客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的意义，达到具有国家重要性的水平，或它将提供重大积极经济效应。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。3

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定她未证明符合资格，或以其他方式作为裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

3 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“纯粹咨询性认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。