MAR292024_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

案卷编号：30371554 日期：2024年3月29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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为高等学位专业人士或特殊能力个人。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请（因而对劳工证）的豁免。

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EB-2类别的资格，或豁免职位邀请要求符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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 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，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 移民类别的资格，即作为持有高等学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为高等学位专业人士或特殊能力个人的资格，申请人还必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位邀请要求的资格。本法第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框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，如果

[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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

申请人证明：1）拟议事业兼具实质价值和国家重要性；2）该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及3）权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

审理主任认定，申请人未能确立符合 underlying EB-2 类别的资格，即作为特殊能力个人或高等学位专业人士。关于申请人的国家利益豁免请求，审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，且其处于有利地位以推进该事业，但申请人未能证明该事业的国家重要性，或权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张其符合特殊能力个人的资格，且其已根据 Dhanasar 三项标准中的每一项确立了国家利益豁免的资格。由于如下文所述，本办公室认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，因此无需触及他是否符合EB-2类别资格或 Dhanasar 框架第二或第三项标准的问题，本办公室保留对这些问题的意见。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）。申请人的拟议事业是在佛罗里达州[已隐去]建立并经营一家造船企业。该企业将建造船只并提供造船培训工作坊。

在认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性时，审理主任指出，在确定国家重要性时，USCIS 关注的是个人拟从事的具体事业，而非该领域、行业或职业的重要性。审理主任认定，诸如商业计划书、推荐信、申请人工作经验的证据以及关于移民、小企业和COVID-19疫情后复苏的新闻文章等证据，未能证明申请人的商业项目有潜力在全国或[已隐去]地区蓬勃发展并改善经济。审理主任还认定，推荐信和专家信中提出的主张缺乏充分支持，例如指出专家信中的主张称“ [已隐去]许多人参与休闲划船活动 ”，因此“ 拟议事业将广泛增进社会福利或文化丰富 ”。审理主任还认定，商业计划书预测的就业岗位和潜在收入（包括所主张的间接就业岗位）未能证明拟议事业对经济产生重大影响的潜力。总体而言，审理主任认定，申请人关于改善国家经济、改善供应链问题和支持COVID-19疫情后复苏的主张未获记录支持。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主要重述了向审理主任提出的关于拟议事业国家重要性的主张。事实上，申请人的上诉书面论证意见与回应审理主任补件通知（RFE）时提交的书面论证意见实质相同。在书面论证意见中，申请人主张该企业将运营所在的社区经济萧条，因此存在对诸如拟议事业等“ 倡议的迫切需求 ”。申请人还主张小企业对美国经济很重要，拟议事业将雇用美国工人，将创造额外的间接就业岗位，并将通过提供税收、为供应链做出贡献以及通过提供造船工作坊实现“ 知识转移 ”而为整体经济做出贡献。

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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有雇用美国工人的重大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。Id. at 890。

经审查，本办公室同意审理主任的意见，即记录未能证明拟议事业的国家重要性。如审理主任所述，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，本办公室关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在预期影响。见 id. 然而，在上诉中，申请人继续强调小企业、税收、创造就业、知识转移和经济供应链的普遍重要性，以证明拟议事业的国家重要性。申请人的主张未能推翻审理主任的认定，也未能确立审理主任关于申请人未证明国家重要性的认定存在任何具体的法律或事实错误。

申请人描述了诸如“ 三重底线 ”、税收、直接和间接创造就业以及供应链“ 联系 ”等一般经济和商业概念。然而，证据未能证明申请人建立造船企业和提供工作坊的具体拟议事业将在与国家重要性相称的规模上创造就业、缴纳税收或以其他方式为经济做出贡献。申请人未解释该事业的潜在经济影响（例如贡献税收和创造间接就业）如何会对区域经济产生任何可证明的影响（即使是在经济萧条地区），或这些影响如何会区别于在美国运营的任何其他小企业。申请人也未证明其企业的服务将不同于市场上已有的服务、提供可在该领域复制的改进或进步，或以其他方式将对造船行业或美国经济产生超出直接服务客户的广泛影响。

申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，不符合Dhanasar第一项要件的要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于其作为特殊能力个人的资格以及Dhanasar第三项要件的论点，但在认定证据未能证明申请人在国家重要性方面的资格后，我们对记录是否证明其余Dhanasar要件或其EB-2分类资格保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（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处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。