MAY032023_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：26578599 日期：2023年5月3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和商业开发者，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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位offer要求。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、进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。

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。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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得裁量性豁免职位offer要求，即“ 符合国家利益 ”。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）可作为裁量事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示其打算在美国“ 作为企业家和商业开发者 ”工作。他解释称，其计划“ 创建和/或领导企业及其管理方面，创建和实施解决方案和程序以确保最具盈利性和成本效益的运营，同时满足美国社区或公司的需求。 ”申请人进一步表示，其“ 为美国公司工作，提供商业发展服务和咨询，可以帮助美国公司与拉丁美洲的公司建立关键合作伙伴关系——我对此有便捷的渠道——以便它们能够克服任何障碍，并在拉丁美洲建立盈利的运营。 ”他列出了在美国的三个进行中的商业项目：其在一家租赁高端和豪华房车的公司中的合伙关系、其开设一家同时提供清洁服务的房车和船只存储公司的意向，以及其开设一家作为 Motorino 摩托车和电动踏板车授权经销商和维护提供商的公司的计划。

此外，申请人提供了与其组建_____相关的文件，包括其“ 佛罗里达营利公司 ”注册和国税局雇主识别号。他还提交了一份由!（“ 卖方 ”）与l • I（“ 买方 ”）之间的“ 股份购买协议 ”。该协议规定：“ 卖方同意出售，买方同意购买卖方在股份中的全部权利、所有权、权益和财产，总购买价为11,350.00美元。固定金额85,125.00美元将于本协议交割时支付。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示其拟议事业针对其三个进行中的商业项目。关于其豪华房车租赁公司合伙关系，申请人表示其“ 提供咨询服务并准备使公司利用该业务板块未来几年的指数级增长。我们目前正在研究开设新分支机构，并分析可被收购的较小公司，以实现更快和更持续的增长。 ”申请人还声称该公司将“ 负责为该国增加美国就业岗位。目前，公司有3人直接工作，另有数人提供外包服务。[2] 我们预计在旺季（年底），我们将需要雇用额外员工以满足需求。 ”他进一步断言，“ [每]个分支机构应有约6至10个工作岗位，另有5至8个间接工作岗位。 ”然而，申请人未详细说明这些人员配置

2 记录中不包含公司财务报表或联邦纳税申报表以佐证其合伙关系和业务增长的主张。

预测或提供支持这些额外员工需求的证据。其也未充分解释这些人员配置预测是如何计算的。

关于其房车和船只存储公司，申请人表示其“ 目前将工作重点放在市场研究过程上，正在准备战略计划以及开设企业的财务结构……一旦我们从已确定的选项中选定土地，我就可以最终确定该事业的战略规划部分。 ”[3] 他进一步断言，该项目也将“ 增加美国工人的就业机会。每个运营中的存储设施都必须有一名业务经理、一名销售和客户服务支持人员，以及5至10名负责所存储房车和船只的维护、清洗和清洁的人员。 ”然而，申请人未详细说明这些人员配置预测、提供支持这些额外员工需求的证据，或充分解释这些人员配置预测是如何计算的。

关于其 Motorino 摩托车和电动踏板车公司，申请人断言：“ 在这个处于规划阶段的项目中，我打算开设一家公司，作为意大利品牌 Motorino 的授权经销商和维护提供商，该品牌已在巴西市场运营。 ”他进一步表示，其“ 正在进行市场研究、起草商业计划、财务规划、市场规划以及公司实施。唯一将外包的部分是产品在美国的进口和审批部分。 ”[4] 此外，申请人表示，该项目“ 将为美国工人创造8至12个工作岗位……计划在2024年开设6家特许经营店，这将为美国工人创造24-36个工作岗位。2025年，我们计划再开设12家特许经营店，这将额外为美国工人创造48至72个工作岗位。 ”同样，申请人未详细说明这些人员配置预测、提供支持这些额外员工需求的证据，或充分解释这些人员配置预测是如何计算的。

记录中包含关于以下内容的信息：外国对美国的直接投资、拓展海外市场的好处、国际贸易与投资的价值、全球投资提振美国经济的方式、中型企业的国际增长、拉丁美洲作为商业目的地的前景、中国对美国投资的减少、对当地劳动力需求的冲击对当地劳动力市场结果的影响如何随当地初始经济状况而变化，以及创业精神对美国经济的价值。此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：通过国际贸易实现小企业增长、制定业务增长战略、外国直接投资的好处、国际贸易作为美国零售商的增长机遇、COVID-19 疫情导致的商业趋势、2017 年美国外国直接投资的减少、战略预见能力在全球投资中的价值、小企业对当地经济的好处，以及小企业作为全球经济的基础。他还提交了关于以下内容的信息：在海外扩展小企业、国际贸易管理局、国际贸易的好处、外国跨国企业关联方的活动、在拉丁美洲设立本地商业实体的优势、全球扩张的隐性成本、创业精神在经济发展中的好处、小企业主对当地经济的影响、小企业推动美国经济的方式、企业家的价值与作用，以及作为经济

3 记录中不包含佐证申请人主张的证据。
4 记录中不包含佐证申请人主张的证据。

复苏计划。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的事业具有实质性价值。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业"将对行业或领域产生更广泛的影响"。审理主任还表示，申请人未能表明其拟议工作在该领域具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将促进美国国内生产总值并增加美国就业岗位数量。他声称其事业涉及创造"美国工人的就业岗位"，因此"将为美国产生实质性积极经济效应"。申请人进一步表示，其"事业将需要雇用美国工人，将在全国范围内提供这些好处。这是因为雇用任何数量的美国工人都会产生这些经济效应"。他还主张"作为该国多家小企业的所有者，[申请人]将对小企业主所产生的重大经济效应负责"。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的"更广泛影响"，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内具有国家甚至全球影响"。Id. 我们还指出，"一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性"。Id. at 890。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"的证据。虽然申请人的陈述反映其开发和经营三家企业的意图，但他未提供充分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。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超越其公司的业务运营，以与国家重要性相称的水平对其领域或美国经济产生更广泛的影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济效应。具体而言，他未能表明其公司未来的员工规模和业务活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济好处。虽然申请人声称其三个项目具有增长潜力，但他未提供证据证明其事业对区域或国家经济的好处将达到 Dhanasar 所设想的"实质性积极经济效应"水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将"增加美国

就业岗位"，但他未提供充分证据证明其公司将运营的地区属于经济萧条地区、他将在这些地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或业务活动为任何特定美国地区或其人口提供实质性经济好处。

此外，申请人主张其拟议事业将通过经营一家"将促进美国境内旅游业"的房车企业"广泛增强文化或艺术丰富性"。他表示："前往不同地区将提供发现感、跨文化理解和丰富的体验。美国人将更好地了解这个国家，熟悉文化多样性、传统、习俗，并了解不同的生活方式等。"然而，申请人未能证明其经营房车租赁公司将在其公司客户之外充分扩展，以表明国家重要性的水平更广泛地增强社会福利。

基于上述原因，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据 Dhanasar 所述第三项要件是否具有资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定"）；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）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应获得该豁免。基于上述原因，上诉被驳回，每项原因均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。