MAY082024_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：30559988 日期：2024年5月8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）

申请人寻求以特殊能力个人的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（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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其符合EB-2分类资格，也未能证明豁免所要求的工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，本事项提交至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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

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，即作为高等学位专业人士或科学、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。高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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 (AAO 2016) 提供了裁决国家利益豁免申请的框架

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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。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。同上。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；因此，申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

由于 Dhanasar 第一项要件聚焦于外籍国民拟从事的具体事业及其“ 潜在前瞻性影响 ”，本办公室将首先确定记录中所显示的申请人的事业，然后评估申请人支持该事业实质价值和国家重要性的证据。参见同上，第889页。

申请人的拟议事业是创建一家位于佛罗里达州的公司，他将在该公司担任国际采购总监和业务发展协调员。申请人的公司将提供以下服务：从拉丁美洲进口个人防护装备（PPE），包括口罩、手套、护目镜、呼吸器和身体防护装备，并分销至美国市场；通过陆运、空运和海运在美国境内确定拉丁美洲的制造商和供应商，并确保最终交付给批发商和医疗机构；通过移动端数字平台提供客户服务，使客户能够实时监控货运，并提供文件和报告的虚拟存储；以及物流咨询服务，包括向客户出租仓库空间。根据申请人的描述，本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值。由于该事业具有实质价值，本办公室转而审查拟议事业是否如 Dhanasar 所设想的那样具有国家重要性。

2 参见 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裁决中）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

在其初始申请中，申请人主张其事业的国家重要性在于他将经营一家企业，创造就业和收入，进而增加税收。此外，他还主张其事业具有国家重要性，因为这将减少美国在采购医疗用品方面对中国的依赖，通过确保PPE不短缺来增强美国对下一次潜在大流行的准备，降低感染率并增强美国人对感染的抵抗力，从而改善整体健康，并且由于美国人患病频率降低而提高生产力。

在上诉中，申请人主张，由于国际贸易日益重要、PPE的重要性以及他将创造的就业机会，其事业超越了他的公司。此外，他还主张，除创造就业外，其事业还将通过加强与拉丁美洲的贸易使美国受益。他援引“ 已提交的实质性证据[]以显示国际贸易的状况、PPE的重要性……以及创造就业的效果 ”，其中包括两份商业计划书、3一封整形外科医生的信函以及若干讨论这些主题的新闻文章，他坚持认为这些证据确立了其事业的国家重要性。

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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找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……因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。在此，申请人必须证明其公司服务的国家重要性，而不是创业、国际贸易或医疗保健提供者所使用的PPE等领域的国家重要性。

首先，本办公室认可申请人在回应审理主任的证据请求时提出的论点，其中指出其事业促进创业、创造就业，以及PPE的重要性（特别是在大流行时期，需求高于供应），以及美国对中国的贸易逆差。他指出，他在哥伦比亚的商业成功和庞大的商业网络使他完全适合加强美国在拉丁美洲的贸易关系，这具有国家重要性。然而，尽管这些论点确立了申请人事业的实质价值，但并未确立其国家重要性。此外，他先前的商业成功是 Dhanasar 第二项要件的重点，届时本办公室将审查他是否处于有利地位以推进拟议事业。同上，第890页。因此，申请人未能证明其事业将在其领域内产生更广泛的国家或全球影响。

3 审理主任的决定指出，由于申请人在回应证据请求时提交了第二份商业计划书，该计划书日期晚于其申请提交日期，因此第二份商业计划书将不予考虑。在上诉中，申请人主张其新商业计划书已更新以包含“ 不断变化的预测，这很常见，因为商业计划和预期结果本质上并非一成不变。 ”由于本办公室的决定基于一个决定性问　题，即其拟议事业的国家重要性，本办公室已考虑了两份商业计划书中关于国家重要性的论点。

申请人关于国家重要性的证据包括一封来自哥伦比亚一名重建整形外科医生的信函，该医生声称在COVID-19疫情期间，美国的贸易逆差达到948.1亿美元，并且由于对华贸易壁垒导致全球供应链重新洗牌。该写信人还解释说，进出口活动对美国经济很重要，因为“ 4000万个美国就业岗位依赖贸易 ”。她声称申请人的事业具有国家重要性，因为他将对于“ 弥合这一差距 ”至关重要。4她的信函还指出，个人防护装备供应不足如何导致人们因缺乏口罩和呼吸器而死亡，以及医生缺乏手套、纸巾和食物等基本物资，她声称申请人的事业将有助于防止这种情况。她的信函还引用了美国商会关于进口对降低价格的重要性以及公司依赖进口获取原材料的信息，这将在“ 运输、零售、航运等…… ”中创造就业机会。虽然该信函强调了申请人的事业可能如何处于重要领域和行业之中，但它并未提供洞察或具体说明该事业将如何产生达到国家重要性水平的影响。不是领域或行业，而是个人将开展的该事业本身必须被证明具有国家重要性。因此，由于这些缺陷，该意见无助于确立申请人拟议事业的国家重要性。参见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（确立以下主张：我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见或可给予其较低权重）；另参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（确立以下主张：申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张）。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人的商业计划反映其意图提供与PPE货物进出口相关的多种服务，但他未提供充分、具体的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。申请人的商业计划和所提交的文章并未说明或确立其具体事业将如何更广泛地影响国际贸易领域，或如何以与国家重要性相称的水平影响我们对PPE外国制造商的依赖。总体而言，其证据未解释其服务将如何对美国的国际贸易地位产生“ 更广泛的影响 ”。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，在此，记录未确立申请人的拟议事业充分超出其PPE的潜在用户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响国际贸易或美国经济。

最后，申请人未证明其拟开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济效应。我们认可其商业计划预计在头两年创造三个初始就业岗位，到运营第四年扩展至五个直接就业岗位，包括其职位、一名销售和

4 我们注意到，审理主任仅就该信函考虑申请人是否确立了EB-2分类的资格，然而，在上诉中，申请人重申PPE和国际贸易的重要性是我们分析其事业国家重要性时应考虑的重要因素。因此，我们在此考虑该证据。

定价经理/顾问、一名物流专员、销售代表和初级顾问职位。
然而，商业计划未充分详细说明收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，虽然我们认可其关于其企业到第五年运营时将产生接近700000美元收入的主张，但仅此收入及相应税款支付，不足以证明其事业将产生与国家重要性相称水平的重大积极经济影响。此外，关于他将创造的职位，商业计划包含的不一致之处在记录中未得到充分解释。在题为“ 创造就业 ”的一节中，申请人解释他将创造五个高技能且高薪的新职位，并具体指出软件工程和产品开发作为其事业将创造的职位类型的例子。然而，如上所述，他后来认定为事业增长一部分的职位中，没有一个包括软件开发或产品开发。See Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（确立如下命题：申请人证据中的任何不一致可能导致对为支持签证申请而提交的其余证据重新评估）。因此，记录未显示申请人事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

因此，申请人拟议事业不满足Dhanasar框架的第一项要件，因为他未确立其国家重要性。

B. EB-2分类与Dhanasar的第二和第三项要件

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其EB-2分类资格以及Dhanasar框架第二和第三项要件的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

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，我们认定他未证明其有资格或否则作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。