MAY142024_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：31200892 日期：2024年5月14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）

申请人是一名人力资源和业务发展经理，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位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，认定申请人未能证明豁免该分类的职位邀请要求将符合国家利益。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。

I. 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得“ 符合国家利益 ”的职位邀请要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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酌情性质）。

- 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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 有待确定的剩余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人是厄瓜多尔一家家族电信和能源公司的所有者、管理者和雇员。她于2015年开始从事人力资源工作，现为该公司的人力资源和业务发展经理。

申请人称其拟议事业是在美国扩展其家族业务，作为人力资源和业务发展经理经营一家位于佛罗里达州的企业。她主张该美国公司将：

- 管理企业的行政流程；
- 开设仓库，设立采购部门，采购特定设备和机械用于出口至拉丁美洲，并用于存储以支持美国境内的运营；以及
- 利用可再生能源和清洁能源方面的专业知识，安装、维修、维护和迁移光伏系统运营。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、简历、描述其拟议事业并主张国家利益豁免资格的商业计划书，以及推荐信和支持信。她还提供了其资产摘要。

在初步审查后，审理主任发出了补充证据请求（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格。在 RFE 中，审理主任认定申请人已确立拟议事业的实质价值，且其处于有利地位以推进拟议事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，或总体而言豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将有利于美国。审理主任特别要求提供“ 拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性 ”。

申请人对 RFE 的回复包括讨论基础设施发展和可再生能源重要性并将清洁能源确定为国家

[2] 记录显示申请人持有2019年获得的美国国际商务硕士学位，以及2020年获得的美国国际市场营销硕士学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

倡议的文章和行业报告。申请人还提交了由 __ 在厄瓜多尔因合作、协作和配合而授予的证书和奖项的证据。

在审查申请人的 RFE 回复后，审理主任认定申请人已确立其处于有利地位以推进其拟议事业。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，或总体而言豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将有利于美国。审理主任指出，申请人的证据未解释其作为人力资源和业务发展经理的拟议事业如何具有国家重要性。审理主任进一步指出，记录未证明申请人的事业将产生与国家重要性水平相称的区域或国家影响，或申请人的工作将在其事业领域产生更广泛的影响。此外，审理主任认定申请人未证明国家利益因素，例如劳工证的不切实际性、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人并未主张审理主任在法律或事实的任何结论上犯错，或在决定中错误适用了 USCIS 政策。申请人称其提交上诉是“ 为了努力更好地反映[其]拟议事业，并请求 DHS 基于额外证据重新考虑此案 ”。她提交了一份更新的个人陈述、一份更新的商业计划书，以及一份描述 __ 在厄瓜多尔经济活动的税务文件。她称这些证据“ 提供了关于 __ 如何能为美国的增长和繁荣做出贡献的更深入见解 ”。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、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 ”。见同上。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出“ 我们寻找更广泛的影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响 ”。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 ”。同上，第890页。

如上所述，审理主任在 RFE 中要求申请人提交其拟议事业的详细描述。尽管有此机会，申请人未提供所要求的详细描述。在上诉中，申请人未解释为何未在回复 RFE 时提交所要求的证据。RFE 的目的是获取进一步信息，以澄清是否

在申请提交时已确立所寻求利益的资格。见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(8) 和 (12)。未能提交所要求的证据从而妨碍实质性调查方向的，应构成否决申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。如本案情形，当申请人已被通知证据存在缺陷并获得回应该缺陷的机会时，本办公室将不接受在上诉中首次提供的证据。见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

即使我们在上诉时首次考虑申请人的证据，我们仍会驳回本上诉。在论述拟议事业的国家重要性时，申请人更新的商业计划依赖于其企业在厄瓜多尔所提供服务的实质以及可再生能源解决方案的重要性。尽管她提供了关于太阳能电池板安装和维护的创造就业摘要，但她并未以充分的独立、客观证据支持这些主张。证据并未表明申请人的技能有别于或优于美国已有并正在使用的技能。证据也未证明使用申请人的经验将超出使其自身公司和客户受益的范围，或在电信和能源领域产生更广泛的影响。记录并未确立其拟议事业将对整个领域产生影响。

由于申请人未按Dhanasar框架第一项要求确立其拟议事业的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论其余项下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项必要条件，我们认定她未能确立其符合资格或作为裁量事项本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。