MAY162024_07B5203 · 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：31205528 日期：2024年5月16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）

申请人是一名从事商业摄影和视频、播客及多媒体制作的企业家，寻求根据就业第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）有权酌情免除该类别的职位offer——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定，申请人既未证明其符合EB-2类别的资格，也未证明国家利益豁免的实质条件。在上诉中，申请人声称审理主任未对其证据给予“ 适当考虑 ”。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定记录不支持国家利益豁免，因为申请人未能证明其拟议的美国事业具有所称的“ 国家重要性 ”。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合EB-2类别的资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员或科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求潜在雇主向非公民提供职位，并获得DOL认证以在美国永久雇用该个人。参见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益，来避免职位offer/劳工证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另外符合高级学位专业人士或具有特殊能力的非公民的资格，则可通过证明以下事项来获得职位offer/劳工证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质性价值”和“国家重要性”；
- 其“处于有利地位”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer/劳工证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人系巴西出生和公民，青少年时期来到美国。他在商业摄影和视频、播客及多媒体制作方面拥有超过12年的经验。

申请人表示其意图设立一家提供多媒体制作和营销服务的美国企业。2023年，他为此目的成立了一家有限责任公司。但记录并未表明该公司已开始营业。一份商业计划预计，到公司运营的第五年，它将雇用48人，并产生约2.1百万美元的收入。

审理主任认定，申请人未证明其作为具有特殊能力的非公民符合EB-2资格。参见本法第203(b)(2)(A)条。关于所请求的国家利益豁免，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质性价值。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。但审理主任认定申请人未能证明：其事业具有国家重要性；其处于有利地位推进该事业；或豁免将有利于美国。同上 at 890-91。

B. EB-2资格

要符合具有特殊能力的非公民资格，申请人必须至少满足六项初始证据要求中的三项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A-F)。[2] 如果申请人满足三项标准，USCIS随后必须考虑所有证据并确定该非公民是否已证明其在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常遇到的专业知识水平。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“特殊能力”一词）；另参见6 USCIS Policy Manual F.(5)(B)(2), www.uscis.gov/policy-manual。

[1] 在上诉中，申请人声称其企业将“创造约66个就业机会”。由于他最初未主张公司创造66个未来就业岗位，我们无法考虑更高的数字。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人在“提交福利请求时”证明资格）。

[2] 如果证据标准不能“直接适用”于申请人的职业，他们可以提交“可比证据”以证明其资格。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

审理主任认定申请人满足了两项初始证据标准。在上诉中，申请人主张他还满足另外三项。但是，由于我们可以基于另一理由解决此上诉，我们拒绝触及并在此保留对申请人关于额外证据要求的上诉论点的审议。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在非公民未能以其他方式符合救济资格的情况下拒绝触及替代性上诉问题）。

C. 实质性价值

拟议事业无论“ 有潜力创造重大经济影响 ”还是涉及“ 研究、纯科学和人类知识的推进 ”，都可能具有实质性价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录支持审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质性价值。申请人证明其事业可以创造美国就业和税收，并增加该国的文化和艺术多样性。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，特别是其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 例如，一项事业可能因其在特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅关注美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“ 例如，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影响的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟议事业在其企业、员工和客户之外的潜在影响。在上诉中，申请人主张其企业的预测收入“ 证明了公司强劲的收入创造潜力，从而有助于经济扩张与稳定 ”。但申请人未解释该企业五年内2.1百万美元收入和48名员工的预测将如何潜在且实质性地影响国家经济。他也未能证明其企业将推动商业摄影以及视频、播客和多媒体制作领域的发展。

申请人主张他将把公司总部设在一个经济萧条的城市，从而“ 帮助推动历史上未充分利用商业区（HUBZone）的小企业增长 ”。他将该城市描述为“ 合格的HUBZone区域 ”。“ HUBZone ”一词代表“ 历史上未充分利用商业区 ”，即美国小企业管理局（SBA）根据收入 and 失业数据认定“ 经济困难 ”的地理区域。参见SBA，“ HUBZone Program ”，www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。

申请人似乎将其企业总部所在整个城市描述为HUBZone。但公司商业计划中的地图和SBA网站表明，该城市仅某些区域是HUBZone。申请人未指明其公司总部将位于该城市何处，也未以其他方式证明该企业将如何惠及HUBZone。因此，记录不足以表明申请人的拟议企业将对经济萧条地区产生重大积极影响。

申请人主张，其拟议企业“无可否认地具有国家重要性。这种重要性源于商业发展专业人士在所有类型的企业中所发挥的关键作用。”他表示：“随着商业领域不断变化，行业和美国公司需要能够协助其落实、或者说制度化有效销售和营销策略的专业人士，这些策略需与市场动态和不断变化的法规良好契合。”他还援引了若干篇关于移民企业家及其对美国经济所作贡献的文章。

然而，如前所述，在评估国家重要性时，我们必须聚焦于特定的拟议事业。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（“第一项要件，即实质价值和国家级重要性，聚焦于外国国民拟从事的特定事业。”）（着重号为原文所加）。申请人特定的拟议企业可能产生收入和就业，并“为美国组织创造价值”。但他未能证明其公司有可能在国家层面上影响经济或其所在领域。

申请人还提交了一位美国新闻学教授出具的专家意见。该教授认为申请人的拟议事业具有国家重要性。该意见称，申请人的拟议企业将：创造就业增长和税收收入；帮助企业提升形象，从而促进经济增长；通过“展示独特视角”促进文化代表性和多样性；提供教育和技能发展；以及“与美国政府利用数字技术增强政府运作、服务提供和公民参与的数字战略相一致”。

该专家意见表明，申请人的拟议事业将有助于美国的经济和文化目标。但该意见并未证明申请人特定的拟议事业——其本身——将如何在国家层面上影响经济或其所在领域。见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（允许移民局拒绝采信或给予与其他信息相矛盾或“在任何方面存疑”的专家证言较低的证明力）。

申请人的拟议事业让我们想起 Dhanasar 案中的一项拟议计划。在该案中，我们认定一项向美国大学生教授科学、技术、工程和数学（STEM）学科的计划具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。但我们得出结论认为该计划缺乏国家重要性，因为“记录并未以优势证据表明申请人将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动。”Id.

与 Dhanasar 案中的申请人一样，申请人的拟议事业具有实质价值。但同样与那位申请人一样，他未能充分证明其拟议企业将影响

经济或商业摄影及视频、播客和多媒体制作领域“更广泛地”。因此，申请人未能证明其拟议事业所主张的国家重要性。

E. 其余问题

我们关于申请人拟议事业国家重要性的裁定已解决本上诉。因此，与其关于额外证据要求的主张一样，我们拒绝触及并在此保留对以下上诉论点的考量：其推进拟议事业的定位以及豁免据称对美国的益处。见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，根据我们的框架，他不符合国家利益豁免的资格。我们因此维持因缺乏劳工证而拒绝该申请的决定。

裁定：上诉被驳回。