MAY172023_04B5203 · 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：26929253 日期：2023年5月17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）

申请人是一名律师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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所要求的工作邀请、并因此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。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予以重新审查。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基础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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作要求自由裁量的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

[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自由裁量性质）。

二、分析

审理主任的决定未裁定申请人是否符合持有高级学位的专业人士资格。相反，审理主任仅处理了申请人获得国家利益豁免的资格，而这是上诉中的唯一问题。[2]

第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供的陈述表明：

……我已与我的父亲（与[已隐去]）以及我们的朋友（与[已隐去]）合作，为美国公司投资乌兹别克斯坦以及乌兹别克斯坦公司投资美国提供机会。这不仅将使美国公司持续获得收入，确保美国更高的税收，为美国经济提供外国直接投资，创造更多就业机会，雇用来自代表性不足社区的人员，增加贸易额，甚至降低美国公司在乌兹别克斯坦或其他前苏联国家扩展业务的成本，使其能够直接接触乌兹别克斯坦（和/或其他地区）的主要利益相关方，而且将确保美国在乌兹别克斯坦的经济参与度增加，从而增强美国在该地区的政治影响力和参与度，我对此强烈支持。

我和我父亲成立的企业[已隐去]旨在解决……，使公司能够利用我们的服务，通过首次接触或与我们附属公司乌兹别克斯坦公司签订合同，由后者担任其代表，从而在该地区立足。此外，[已隐去]和投资者本人是该地区最大[已隐去]公司的执行副总裁，除其他事项外，负责乌兹别克斯坦首座核电站的建设以及乌兹别克斯坦核工业的建设，我父亲、合作伙伴，我们两人都能接触到庞大的公司网络、高净值个人和其他决策机构。因此，我们的公司处于最佳位置，能够帮助美国的企业、经济、政治和战略利益……。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份更新陈述，反映：

[我]的拟议事业是创建一家咨询公司，与美国公司合作，扩展、促进和发展美国公司在中亚（首先是乌兹别克斯坦）的业务，并将中亚投资者（首先是乌兹别克斯坦）带到美国。为此，我已成立[已隐去]，与我的父亲合作，他是乌兹别克斯坦乃至整个前苏联能源领域备受尊敬的高管，

[2] 由于申请人未在上诉中确立国家利益豁免的资格，本办公室无需将此事发回重审审理主任以对基础移民分类作出裁定。

并已与潜在客户接触，并与我们的第一位客户签订了合同……。

在初次提交时以及回应审理主任的证据请求时，申请人提供了涉及各种主题的书证，例如乌兹别克斯坦的经济气候、美国利益与中亚能源安全、美国在中亚的战略以及美国与乌兹别克斯坦的关系。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管证据确立了其拟议事业的实质价值，但申请人未能证明其国家重要性，详见下文。

在上诉中，申请人主张投资和发展中亚的重要性、与乌兹别克斯坦关系的重要性以及贸易的重要性。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，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其创建和经营一家咨询公司的特定拟议事业的国家重要性，而不是与乌兹别克斯坦和其他中亚国家的投资、发展、关系和贸易协定的重要性。此外，在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 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，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力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。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人提及推荐信，但这些信件未提供具体信息证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在此，这些信件包含含糊、笼统的断言，未说明拥有和经营[已隐去]如何能够充分超越该公司预期客户的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。例如，[已隐去]表示“ 我知道他在美国成立了一家咨询公司，打算吸引美国客户、投资者或企业前往乌兹别克斯坦 ”，并“ 确信这一事业将成为我们两国增加贸易和投资活动利益的解决方案。 ”然而，[已隐去]未进一步阐述和解释申请人的咨询公司将如何影响贸易和投资达到国家重要性的程度。没有具体、详细的信息，申请人未能确立其事业的“ 潜在预期影响 ”。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

同样，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则为我国带来重大积极经济效应。申请人引用了[已隐去]的一封信，该人笼统地声称申请人的事业将“ 增加乌兹别克斯坦和美国的就业 ”并“ 可能大幅增加国家

收入，而这些收入原本可能不会发生。”然而，[已隐去]未指出也未解释申请人的事业将创造多少就业机会或公司将产生多少收入。没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的可靠、充分证据，记录未反映对美国区域或国家经济的任何利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济效应”水平。同上，第890页。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟议事业的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二和第三要件下其资格的进一步分析将没有实际意义。3

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明符合资格，亦不能以裁量方式获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和行政机关无须对作出决定无需触及的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。