MAY302024_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：31070165 日期：2024年5月30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、运营经理和顾问，寻求以拥有高级学位的专业人士或具有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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。同上。

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豁免所需工作要求的资格，因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。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。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（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

为证明符合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的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级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。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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, 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）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人已证明其符合 underlying EB-2 移民分类的资格。因此，有待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人是一名企业家、运营经理和顾问，拟设立一家咨询、销售顾问和渠道管理服务公司，专注于建筑、家具、家用电器以及学校和办公用品行业。申请人计划协助公司“ 在不增加公司成本的情况下，规划、组织、衡量、监控和协调渠道存在及销售队伍的有效性和效率 ”。

审理主任认定，根据 Dhanasar 第一项要件，申请人的拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性。4 在上诉中，申请人主张审理主任未能考虑、分析和权衡所有论点和证据，并且总体上未按照 USCIS 政策手册讨论证据。

经重新审查，本办公室认定拟议事业具有实质价值。然而，基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此未表明其满足 Dhanasar 第一项要件。

2 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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）的行列，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

4 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 第二项或第三项要件。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任未能对其拟议事业为美国工人创造就业的潜力进行全面分析。他声称审理主任关于其将雇用的潜在员工人数的陈述“具有误导性并遗漏了重要信息”。他指出，虽然他打算在第一年雇用三名员工，但他还计划到第五年雇用八名员工。申请人主张其事业将在创造就业方面产生“重大影响”，并引用经济政策研究所（EPI）的材料，该材料指出，在管理、科学和技术咨询服务行业，每100个直接就业岗位会衍生207.6个间接就业岗位。

尽管申请人主张审理主任的决定未能通过分析其拟议事业在社区内创造直接和间接就业的潜力来评估其更广泛的影响，但申请人未表明其公司未来的员工规模、商业活动或相关税收收入将在其所在地区、佛罗里达州或整个美国产生与国家级重要性相称的大幅积极经济影响。在这方面，本办公室注意到申请人声称，根据EPI 的就业乘数，如果其公司到第五年创造八个就业岗位，还将导致创造16.608个间接就业岗位。但即使本办公室考虑所声称的这些直接和间接就业岗位的创造，本办公室仍将认定申请人未充分解释这些员工规模及相关的经济或社会影响如何足以重大到达到国家重要性的水平。

例如，申请人的商业计划表明他计划在佛罗里达州的_____地区经营。根据申请人在其商业计划中提供的数据，该地区在2019年有2.61百万人口，销售及相关职业约有160,615名雇员，管理职业有147,482名雇员，办公室及行政支持职业有147,399名雇员。申请人未详细说明所称到第5年创造8个直接就业岗位和16.608个间接就业岗位如何表明具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式表明其事业的潜在经济影响将如何对地区或国家经济产生任何可证明的影响，即使是在经济萧条地区。同样，他未证明其公司将如何区别于在美国经营的任何其他类似小企业，以致其将对咨询、销售顾问和渠道管理服务行业，或对除直接服务的那些客户之外的美国经济产生广泛影响。

申请人还在上诉中主张，审理主任错误地陈述申请人通过引用与 COVID-19 对佛罗里达州不同地区影响相关的证据来讨论其拟议事业在经济萧条地区的影响。申请人主张，该证据反而表明其计划运营的邮政编码是佛罗里达州中部最困难的邮政编码区。然而，与申请人的主张相反，记录审查显示该证据提及 COVID-19 对佛罗里达州商业和就业的影响。例如，在申请人对审理主任证据请求的答复中，在“重大潜力”部分下，

雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，”他引用了部分讨论小企业在COVID-19衰退后就业增长中所起作用的证据。此外，在其商业计划中，在“对经济萧条地区的积极商业影响”一节下，申请人讨论了COVID-19对美国及佛罗里达州失业率的影响，并主张其事业将“对轻度萧条的佛罗里达州产生积极影响并带来重大经济利益”。我们还注意到，尽管其声称审理主任在决定中作出了不准确的陈述，但申请人并未具体解释任何所称错误如何影响了审理主任的认定，也未表明证据实际上如何证明其拟议事业将对该地区产生重大影响。

申请人声称审理主任在作出决定时未遵循USCIS政策手册中的指导，我们对此亦不予采信。申请人声称审理主任未全面审查和考虑全部证据，因而未涵盖驳回的所有理由。其主张这一“不完整的审查”导致了不准确的事实认定，进而导致错误的驳回。然而，除我们上文已处理的申请人主张外，其并未详述作出了哪些具体不准确的事实认定，或审理主任决定中未涵盖哪些其他驳回理由。对记录的审查显示，审理主任考虑并分析了所提交的证据。在上诉中未进一步阐述的情况下，基于面前的证据，我们无法作出不同认定。

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. at 375。由于记录未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar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。鉴于所认定的驳回理由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是否已确立基础EB-2分类资格以及Dhanasar其余两项要件下资格的其余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“作为一般规则，法院和机构无需对作出决定对结果并非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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能确立其有资格或酌情应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。