NOV152023_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：28807608 日期：2023年11月15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）

申请人是一家提供营销咨询服务的社交传播专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位offer因而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。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进行重新审查。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 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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、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。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。同上。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，USCIS 可以作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，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；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该结论。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求因而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人打算通过在I I佛罗里达州设立一家咨询公司，继续其在国际贸易行业的工作。该公司的目的是就进出口物流向中小型企业提供咨询服务。为回应证据请求（RFE）而提交的说明信对其事业描述如下：

[申请人的]事业不同于普通外贸专家的工作，因为他打算开办一家企业，赋能并促进该国中小型企业（SME）的发展——这是一项具有重大实质价值和国家重要性的事业。他打算向美国提供能够为组织产生决策力的能力，以及社会改进的工具，使其能够进一步开发这一蓬勃发展的市场经济的增长潜力，从而影响整个社会……在本案中，申请人的工作具有明显的更广泛影响，因为其结果被广泛传播给商业、营销、战略规划和管理市场的其他专业人士……[申请人的]工作将有助于改善当地社区的社会和文化福祉，因为他将实施其专家方法论，以缓解主要行业（包括快速消费品）中普遍存在的税务挑战。

审理主任部分认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业的国家重要性。基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件确立其资格。

2 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）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中声称审理主任的决定包含“ 法律和事实两方面的各种错误结论 ”，但并未解释审理主任在得出其结论时如何出错。4 申请人声称，当前的记录证据根据 Dhanasar 框架确立了其资格。上诉书面论证意见的大部分内容与其RFE回应说明信相同，包括强调国际贸易行业的人才短缺5以及贸易在美国经济中的重要性。

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专业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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。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“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。在 Dhanasar 中，本办公室认定请愿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。同上，第893页。在此，本办公室认定，记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其员工和客户的范围，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响营销或传播行业。

申请人的RFE回应包括一份商业计划书，其中概括描述了其提供国际贸易咨询服务的事业。RFE回应和上诉书面论证意见均强调申请人在其领域的经验，称“ 众所周知，估计一个人工作前瞻性影响的最佳（如果不是唯一）方式是评估该个人过去的成就。 ”记录包括几封专家意见信，就国际贸易的重要性以及企业家在经济中的意义提供评论，还包括来自同事和客户的推荐信，述及申请人的专业精神及其向客户交付成果的情况。然而，这些信件并未描述申请人事业的具体内容，也未提供关于其提供咨询服务的特定事业如何具有

4 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
5 本办公室注意到，申请人关于因人才短缺而应豁免劳工证要求的建议不具说服力，因为劳工证程序的目的是确定不存在合格、愿意且可用的美国工人的职位。

国家重要性的见解；它们并未证明申请人成功履行其工作如何支持其关于其咨询公司将在国家层面影响美国的主张。6

此外，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。具体而言，他未能表明其商业活动将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。商业计划未阐明预期的十一个内部岗位的创造——包括其本人及配偶的职位——将如何在佛罗里达州或美国任何其他地区产生实质性的积极经济影响。财务预测预计，在公司运营的第五年，销售额为932,432美元，薪资支出为571,969美元，税收总额为479,234美元。然而，商业计划中的这些及其他预测均未附有对计算所用数据来源的说明；商业计划的预测缺乏具有证明力的证据支持，以证明所预测增长估计的可信性。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未能显示申请人在贸易咨询领域的追求所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但他未提供证据表明他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为地区或其人口带来实质性经济利益。无论是商业计划还是记录中的其余证据，均未证明申请人通过在佛罗里达州经营小型企业提供国际贸易咨询服务的事业达到了国家重要性的水平。申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件证明其拟议事业的国家重要性。

申请人未提供充分文件证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。Id. 890。他未提供数据或研究证明其拟议事业所在地处于经济萧条地区，或其业务将如何影响该地区。他未提供类似成功商业模式的证据或其他可比实例，以证明其提案潜在的更广泛影响。申请人在其上诉书面论证意见中提供了以下内容：

申请人有潜力传播其知识，以触及该领域的大量专业人士。通过促进人员培训并作为演讲者参加活动，[申请人]将传播其知识，教导其他专业人士采取一系列步骤来扩展公司的业务组合。他将教育人们如何实施战略方法和计划，这也将帮助企业创造收入并增加劳动力。

6 我们注意到，申请人的经验通常与 Dhanasar 框架的第一项要件无关，而与第二项要件相关。

如上所述，在 Dhanasar 案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，此处的记录未能证明申请人作为国际贸易顾问的角色将对行业产生更广泛的影响，而非仅限于其员工及其公司的客户。我们认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。

记录未能证明 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由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 Dhanasar 框架下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，他未能证明其符合资格或经自由裁量本应获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。