NOV212024_05B5203 · 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：34555614 日期：2024年11月21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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附工作要求（job offer requirement）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（Director）否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但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。在上诉中，申请人提交了额外文件并主张其符合所寻求福利的资格。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得以自由裁量方式豁免工作要求，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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）可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）。
- 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 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自由裁量性质）。

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未根据Dhanasar框架证明符合国家利益豁免的资格。基于下述理由，我们认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件（prong），并将据此驳回上诉。

Dhanasar的第一项要件，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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响（potential prospective impact）。Id. 在Dhanasar中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此我们“ 寻找更广泛的影响 ”（broader implications）的拟议事业，并指出“ [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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 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，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。 ”Id. at 890。

在初始申请中，申请人称其拟议事业是作为“ 商业和财务经理顾问 ”提供服务。具体而言，他主张他将“ 利用我在金融方面的经验帮助美国企业改善运营并实现更好的生产力和盈利水平，从而在国内创造收入并创造就业机会。 ”申请人进一步称他将专注于“ 提供深入投资、信用风险分析、业务规划阐述以及风险评级方法，涉及经济不同部门的公司和不同细分及规模的公司。 ”

审理主任发出了补充证据请求（request for evidence），其中部分要求提供额外证据以证明申请人的拟议事业具有实质价值和国家重要性。审理主任指出，申请人的陈述未详细说明其拟议事业以及他将如何实现该事业。此外，审理主任指出，申请人未证明其拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为国民经济带来实质性经济影响，如申请人在初始提交中所主张的那样。2

在回应补充证据请求时，申请人称其拟议事业将是“ 向美国客户和企业提供商业咨询服务 ”。他打算“ 通过提供经过深思熟虑的专业咨询服务来帮助客户 ”。支持性商业计划表明，申请人计划在[已隐去]马萨诸塞州建立一家咨询公司，作为“ 领先的业务流程外包和财务规划企业 ”，目标为“ 需要高质量财务建议和规划服务以及投资规划、会计和业务流程外包服务的中小型企业和初创企业 ”。申请人未

2 审理主任还要求提供额外文件以证明Dhanasar的第二和第三项要件。

提供关于其将专注的具体预期职业或拟议事业的进一步细节，以说明其在日常工作活动中将从事的工作性质。申请人也未提供详细描述，解释其将预期提供这些服务的方式，并附有文件证据支持。

审理主任否决了该申请，认定记录未证明申请人符合国家利益豁免资格，因为其未满足Dhanasar的三要件框架。关于第一项要件，审理主任认定，虽然申请人已证明实质价值，但其未提供足够信息和证据以证明其拟议事业的预期利益“ 足以超越其公司及客户的创建，而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响其领域 ”。

作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请时“ 适用的是刑事案件的证明标准，即‘ 排除合理怀疑 ’ ”，而非“ 适用于本案的证明标准，即‘ 优势证据 ’ ”。上诉必须具体指明不利决定中的任何法律结论错误或事实陈述错误。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已提供足够证据证明其符合国家利益豁免资格，但其未按要求具体说明审理主任以何种方式适用了这一更严格的标准。3

申请人在上诉中进一步强调了其为支持申请以及回应审理主任补充证据请求而提交的证据，并坚持其已证明拟议事业的国家重要性。他再次主张其拟议事业“ 作为向美国客户提供商业咨询服务的企业家具有国家重要性 ”，因为“ 商业顾问对于通过提供有效的业务分析、解决方案以及维护公司的目标议程来帮助组织提高绩效和效率至关重要 ”。记录反映了审理主任对全部证据的整体考量。申请人关于其EB-2分类资格的上诉一般性异议不足以推翻审理主任基于申请人提交的证据所得出的结论。申请人未在上诉中阐明审理主任在认定记录未证明拟议事业具有国家重要性方面存在何种错误。记录未提供足够证据以说明申请人为其预期客户的具体工作如何以与国家重要性相称的层面充分影响美国利益或更广泛的相關咨询业务。申请人未在上诉中证明其将知识应用于预期客户的意图是一项将产生广泛影响的活动。

至于申请人在上诉中主张其拟议事业将创造就业并为国家经济作出贡献，他并未证明其拟议从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性的积极经济影响。参见 Dhanasar，第890页。在缺乏有证明力的证据表明申请人的公司具有实际运营的可能性情况下，无法看出该公司将产生收入以创造就业、扩张，或以其他方式对其拟运营所在地的经济产生显著影响。

3 申请人还在上诉中主张，审理主任在认定其针对审理主任的证据补充要求提交商业计划书时对申请作出了“ 重大变更 ”方面存在错误。记录并未证明审理主任作出了此类认定。

此外，申请人主张，基于其“在本领域的卓越表现、专业成就和专长，授予我国家利益豁免符合国家利益”。虽然申请人强调其资历和工作经验——这些在其简历、工作经历证明信和支持信中亦有突出体现——但此类证据涉及申请人的知识、技能、教育和经验；这些属于 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“将关注点从拟议事业转移至外籍人士本人”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。申请人的资历和经验证据并不能证明拟议事业具有国家重要性，也不能证明该事业的影响将超出申请人的客户群体。

记录未能证明拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性。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有关 Dhanasar 框架下资格的其他论点。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)（在非公民本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。申请仍维持被拒。

裁定：上诉被驳回。