NOV222024_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：33568573 日期：2024年11月22日

对内布拉斯加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）

申请人是一名旅游和观光领域的企业家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请人的表格 I-140，外籍工人移民申请，认定申请人未能证明其应获得国家利益豁免。审理主任驳回了随后提交的合并重新开案和复议动议。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有特殊能力的高级学位专业人士或个人。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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属于酌情性质）。

• 拟议事业（proposed 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，能够推进其拟议事业；以及
• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

作为初步事项，本办公室强调，当前上诉部分涉及审理主任2024年4月对申请人合并重新开案和复议动议的驳回，以及2023年6月对其表格 I-140 的驳回。见 8 C.F.R. § 103.5(a)(6)。

在2023年6月的初始决定中，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。然而，审理主任进一步认定，申请人未提交充分证据证明其拟议事业具有国家重要性；其处于有利地位能够推进拟议事业；以及总体而言，豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国，符合上述 Dhanasar 分析框架的要求。[2]

申请人提交了合并重新开案和复议动议，针对审理主任的决定。在动议中，申请人提交了两封新的推荐信，指出了审理主任决定中的一项事实错误，并就其国家利益豁免资格提出了与先前向审理主任提出的相同或类似的主张。审理主任认定，其不会在重新开案动议中考虑新证据，特别是推荐信，因为这些证据是在申请人提交表格 I-140 之后制作的，且申请人未提供相关先例决定以支持其在复议动议中的论点，而这是法规所要求的。见 8 C.F.R. § 103.5(a)(2), (3)（规定动议提交要求）。因此，审理主任驳回了动议。

在上诉中，申请人主张审理主任在驳回合并重新开案和复议动议以及认定其未确立 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格方面存在错误。

经对记录进行重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能确立其拟议事业在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性，并将驳回上诉。

Dhanasar 分析框架的第一项要件涉及实质价值和国家重要性，侧重于该个人提议开展的具体事业。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；

[2] 审理主任在补件通知（RFE）中认定，申请人符合持有高级学位的专业人士资格，这是基础 EB-2 分类所要求的。然而，审理主任并未在其初始决定中具体包含这一结论。

相反，本办公室考虑拟议事业的潜在预期影响，并“ 寻找更广泛的影响 ”。同上。在 Dhanasar 中，本办公室指出，“ [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具有国家甚至全球影响。 ”同上。此外，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。

申请人的拟议事业是在美国创建一家公司，提供旅游相关服务，包括通过开发在线门户网站。为支持其申请，申请人提交了一份商业计划书，其中她声称美国经济迫切需要增加的旅游活动，以帮助降低衰退担忧并增加美国国内生产总值。该计划反映其公司将位于弗吉尼亚州[已隐去]，并在运营第一年拥有五名员工。到运营第五年，她声称该公司将至少拥有15名员工。

她还提供了一封专家意见书，强调其在工商管理和人力资源方面的经验，并大致复述了商业计划书中包含的信息。该意见书讨论了旅游和观光行业对国民经济的重要性，并声称申请人的拟议事业将通过创造就业和产生税收为国民经济做出贡献，并将通过客户使用其在线门户网站增强社会福利和文化丰富。

最后，申请人提交了推荐信 [3] 以及行业文章和报告。这些材料大体上涉及申请人的品格和商业经验，以及小企业、创业精神和旅游观光行业在美国的重要性。

在上诉中，申请人主张其拟议事业的国家重要性在于其增强全国企业整体韧性和稳定性的能力，并强调旅游和观光行业、创业精神和小企业对美国经济的重要性。

本办公室认可申请人商业计划书、专家意见书和推荐信中所述的其在工商管理领域经验的证据，以及讨论旅游和观光对美国经济整体影响的文章和其他证据。然而，本办公室的重点是申请人提议开展的具体事业，而非其资历和经验或该个人将从事的行业或职业的重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未提供充分信息和证据证明开设一家旅游和观光公司在美国或全球旅游和观光行业中具有更广泛的影响，或该公司及其特定在线门户网站提供原创创新以推进旅游和观光领域，或以其他方式在该领域具有更广泛的影响，达到与国家重要性相称的水平。此外，申请人关于其拟议

[3] 对于审理主任认定其不会考虑在动议中提交的这些推荐信，因为这些信件是在其提交表格 I-140 之后制作的，且在提交时未确立资格，本办公室不同意。然而，本办公室无需处理此问题，因为如本文所述，包括新推荐信在内的记录不足以确立 Dhanasar 分析框架第一项要件下的资格。

该事业将给国民经济带来的影响，包括其商业计划中缺乏支持依据的预测以及专家意见函中的概括性结论，均不足以证明其拟议事业会如她所主张的那样通过创造就业和产生税收而具有国家经济影响。最后，即使记录显示商业计划中关于收入增长和创造就业的财务预测有充分依据，申请人的证据也不能证明其拟议事业初期或五年期内预期创造的收入或就业数量会产生重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。

III. 结论

因此，申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，即须证明其拟议事业具有国家重要性。我们因此认定，她未能证明其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。如上所述，审理主任还认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求对美国有利，此系依据Dhanasar其余要件。尽管申请人在上诉中对这些结论提出异议，但由于我们认定申请人的拟议事业不具有国家重要性已足以处置其上诉，我们拒绝审理并在此保留关于这些问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。