NOV292023_09B5203 · 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：28562401 日期：2023年11月29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）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，因此否决了国家利益豁免。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 移民分类的资格，即作为高等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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1

然而，仅满足六类中的至少三类本身并不确立特殊能力分类的资格。2 如果申请人满足六类中至少三类以

1 如果此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 美国公民及移民服务局（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(8)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

确立特殊能力，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域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，则其必须进而证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第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 规定，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类：特殊能力

审理主任认定申请人的学士学位和10年经验满足特殊能力的要求。然而，为确立特殊能力，申请人必须满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下六项标准中的至少三项，并根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 确立显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。在此，审理主任仅提及六项标准中的两项，并错误地认定其满足证据要求。然而，由于记录未能以优势证据证明申请人作为酌情事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留关于申请人 EB-2 分类资格的问题。3

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

申请人的拟议事业是创办一家房屋翻新转售企业并担任该企业的总经理兼运营经理。他提交了一份书面论证意见，并重新提交了一份专家意见信、其商业计划和简历以支持其上诉。申请人在其书面论证意见中强调了若干统计数据：其中一些是：2022年8.4%的房屋销售来自房屋翻新转售，这是自2005年以来的最高百分比；2022年，佛罗里达州的房屋翻新转售增长了72.2%，该州是申请人拟议事业将所在的州；以及像申请人拟议事业这样的小企业占经济活动的44%、美国就业的48%和全国国内生产总值的43.5%。这些统计数据显示申请人的事业有潜力对当地房地产市场和地方经济产生积极影响。本办公室认定记录满足实质价值要求。

3 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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代性问题）。

2. 国家重要性

在分析拟议事业的潜在预期影响时，审理主任的决定认定申请人未满足国家重要性要求。4 本办公室同意。

对于国家重要性认定，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“ 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，“ 我们寻找具体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。 ”Id. 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实质性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。 ”Id. at 890。

申请人的拟议事业是担任其自有房屋翻新转售企业的总经理兼运营经理。此外，其拟议事业将包括推出[已隐去]，投资者可通过整个流程跟踪其投资。在上诉中，他重新提交了为其撰写的专家意见信、商业计划和简历。他提供了关于房屋翻新转售和小企业所有权一般领域的国家重要性、其经济影响、其对地方经济、税收的影响以及其拟议事业将直接和间接提供的就业机会的统计数据和信息。然而，关于行业或职业一般重要性的证据不满足国家重要性标准。虽然其中一些信息对满足本办公室上文讨论的实质价值分析具有证明力，但此类证据并未确立申请人作为其自有房屋翻新转售公司总经理兼运营经理的具体拟议事业将如何影响更广泛领域，或以其他方式确立其国家重要性。

申请人还称其公司可通过最初直接雇用3名员工并在第5年增至15名员工来促进就业，并且其企业将间接雇用大量人员。商业计划未充分显示该企业将雇用多少人以及该企业将如何实现这一目标。此外，记录未确立申请人的具体事业将如何影响区域或国家经济，以达到 Dhanasar 所意图的超出申请人公司及其客户的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. 申请人详细讨论了房屋翻新转售和小企业整体如何能够产生实质性和积极的经济影响，但未确立其具体事业将如何做到这一点。

书面论证意见随后列出了佛罗里达州某些城市和县的失业率，以及申请人拟议事业可能产生积极经济影响。如上所述，Dhanasar 分析确实重视“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区 ”的国家重要性。Id. 然而，书面论证意见中提出的证据将佛罗里达州最需要的地区列为[已隐去]县。这不是拟议事业将所在的佛罗里达州地区。

4 审理主任的决定还认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业；但认定权衡之下，豁免工作要求不会有利于美国。

服务。该书面论证意见澄清，将工作扩展至!county不存在重大障碍，并且一旦成熟，拟议事业可以扩展。然而，记录并未证明他打算经营的地区经济萧条、其拟议事业将在经济萧条地区雇用大量劳动力，或拟议事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为某一地区或其人口带来实质性经济利益。
申请人提供了一封来自纽约._l_____学院兼职教授l I的专家意见信。在论述Dhanasar框架的第一项要件时，作者同样讨论了该行业总体上的重要性；其受欢迎程度、其对经济作出贡献的能力，以及其在美国家庭生活中的作用；但并未表明申请人的具体事业如何达到国家重要性门槛。他还讨论了申请人的经验，然而该分析更与Dhanasar的第二项要件相关，即申请人是否处于推进该事业的有利地位。该信函并未推进关于拟议事业国家重要性的讨论。

USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证言的不同权重）。在此，专家意见信的大部分内容对于申请人拟议事业的国家重要性缺乏证明价值。

虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了全部记录。由于拟议事业不符合国家重要性标准，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。因此，申请人未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。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，即其拟议事业具有国家重要性，我们认定申请人未证明其作为裁量事项符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。