OCT022024_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：33400853 日期：2024年10月2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）

申请人是一名人力资源专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人，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》（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，认定记录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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。

I. 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、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得裁量性地豁免工作要求，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界定“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）可作为裁量事项[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裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人提议创办一家专门从事人力资源的公司，她将在该公司担任总经理和首席顾问。在创办该公司时，申请人打算与广泛领域的个人客户在其职业发展的各个阶段开展合作。申请人表示打算通过提供侧重于工作场所技能的研讨会，关注多元化和包容性，面向弱势群体，例如来自弱势背景的青年。申请人还计划为有抱负的创业者提供支持。

在否决决定中，审理主任未处理申请人是否确立了作为高级学位专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人而符合基础EB-2分类的资格。相反，审理主任基于认定申请人未能证明拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性，以及权衡之下豁免工作邀请将有利于美国，而否决了该申请。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架中用于审理国家利益豁免的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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的前瞻性影响（potential prospective impact）。同上，第889页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录该工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。同上，第889页。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响（broader implications）”，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，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。

审理主任认定，证据未能确立申请人拟议事业的国家重要性，因为她未能证明该事业将在该领域产生更广泛影响；具有雇用美国工人的显著潜力；具有重大积极影响，特别是在经济萧条地区；广泛增进社会福利；或广泛增进文化或艺术丰富。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，部分原因在于其预期的经济影响。申请人主张她计划主要在佛罗里达州运营，但也愿意将服务扩展至其他州和地区，包括经济困难地区。申请人主张她打算在五年内雇用九名顾问，并且她的直接雇用可能带来额外间接职位的创造。然而，申请人未具体说明她预期其公司将创造的间接就业的性质或数量。同样，记录中不包含佐证申请人商业计划中所指出的预计就业和财务数字的支持性证据，也未确立这些数据的重要性，以表明该事业将在所需水平上为地区或更广泛的国民经济提供重大经济利益。申请人主张其工作性质——无缝地将个人与雇主职位对接——将对失业率和公司增长产生积极影响。但申请人未阐明她的人力资源公司——将个人与招聘公司对接——将如何影响整体失业率。虽然任何经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其具体事业的潜在经济活动如何在相关地区创造重大积极经济影响，或她的拟议事业雇用美国工人的潜力是显著的。总体而言，申请人未能确立其工作——协助个人寻找就业——的经济利益将在足够程度上超越对其自身个人客户及其被安置公司的影响，达到与国家重要性相称的水平。

申请人还主张其拟议事业具有国家重要性，因为它将为特别需要就业或支持的个人创造机会。具体而言，申请人主张其包容性招聘策略将惠及低收入美国人和来自边缘化社区的失业个人。申请人主张她将通过提供就业机会、提供侧重于劳动力必备技能的研讨会，以及通过与NGO和非营利组织的合作加强支持，来赋能这些个人。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，申请人未能确立其拟议事业将在足够程度上超越其合作的个人客户和公司，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响人力资源领域。

申请人进一步主张其拟议事业具有国家重要性，因为它影响政府实体已认定为重要并已为此创设政府举措的事项。具体而言，申请人主张其事业将解决劳动力短缺问题，确保所有个人都能获得有意义的就业机会，并为服务不足的青年在劳动力市场中取得成功做好准备。本办公室不低估这些问题的重要性，但本办公室对国家重要性的评估并不聚焦于问题对该领域总体而言的重要性，而是“聚焦于外籍国民提议从事的具体事业。”同上，第889页。在Dhanasar中，给予了“详细描述美国政府对该申请人具体研究兴趣的专家信函”重大权重。同上，第892页。在此，申请人未能证明其具体事业对属于政府重要性主题的事项的潜在前瞻性影响。总体而言，申请人未提供足够信息以确立其拟议事业具有国家重要性，因此未能满足Dhanasar框架的第一项要件，以确立国家利益豁免的资格。

B. Dhanasar的其他要件

由于我们对该问题的认定对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其关于审理主任依据Dhanasar框架第三项标准对其资格作出不利认定的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和行政机关无须对作出裁决结果所不需要的问题作出认定"）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

ITT. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项标准，我们认定申请人未能证明其具备资格，亦未能证明其作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。