OCT102024_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：32496338 日期：2024年10月10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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位offer要求。参见《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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位offer要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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]，对被归类为EB-2类别的申请人授予职位offer、从而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该

[1] 参见 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裁量性质）。

非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民资格的性质或拟从事的事业，该非公民获得职位offer或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟经营其公司_____。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的实质价值和国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未能使用适当标准分析所提交的证据。申请人进一步主张审理主任忽视了证据，特别是商业计划书。申请人坚持认为其拟从事的事业具有实质价值和国家重要性。申请人解释称，其公司旨在“ 为中小型公司提供量身定制的战略财务咨询服务 ”。申请人寻求帮助企业成长并对美国经济产生积极影响。

申请人重申其拟从事的事业具有国家重要性，因为其将促进美国的就业创造、创新和经济增长。为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。虽然申请人声称其事业将有助于国家整体经济增长，但其未提供充分信息和证据证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，记录中未包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟从事的事业在金融和商业行业具有更广泛的影响、增进美国社会福利，或对国家产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

申请人通过其商业计划书声称，其公司将在第五年创造11个直接就业岗位，并实现净利润95,514美元。此外，申请人声称区域投入产出建模系统（RIMS II）预测该公司在未来五年将创造77个就业岗位。然而，申请人未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些人员配置目标和收入预测将如何实现。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. at 376。在缺乏关于可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录未显示申请人事业对区域或国家经济产生的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

申请人认为其拟从事的事业将在其行业产生更广泛的影响，因为其寻求增强美国经济及其全球领导地位。尽管本办公室认可申请人的主张和所提交的证据，但记录未确立拟从事的事业将如何产生超出使申请人客户及其选择合作的企业受益之外的更广泛影响。此外，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力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。在此，申请人未充分解释其将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业岗位，从而在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性水平。

仅声称某项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响，而未提供证据佐证该等主张，是不充分的。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 (AAO 2010)。他并未这样做。

基于上述理由，申请人拟从事的工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于案卷中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，故申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其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。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。