OCT172024_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：34408093 日期：2024年10月17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，并寻求对此分类所附职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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。此事现上诉至本办公室。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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，则必须进而证明其值得对职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及

[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酌情性质）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示他打算“为美国民众提供各类烘焙食品，并为这些地区的持续经济发展作出贡献。为此，他将建立并管理自己的糕点店业务。”他进一步表示：

通过该公司，[申请人]将能够向顾客提供新鲜制作、美味可口的糕点和采用高品质原料制作的零食，从而鼓励顾客乐于品尝来自世界各地的糕点，因为该公司的产品将具有国际性。此外，[申请人]的事业将促进当地经济发展，公司将创造新的就业机会并产生税收收入。

申请人提交了其拟设公司2023年3月的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于申请人公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对其教育和工作经历的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司第一年将雇用11名人员，第二年21名，第三年33名，第四年43名，第五年55名，但他未详细阐述这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，虽然其计划提供了第一年1,092,000美元、第二年2,103,400美元、第三年3,403,400美元、第四年4,482,400美元、第五年5,902,000美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或如何实现这些预测的说明。

此外，记录中包括关于美国食品制造业、烘焙行业趋势和统计数据、[已隐去]社区经济概况以及位于[已隐去]不同地区的企业数量的信息。申请人还提供了一篇文章，讨论[已隐去]市长关于将[已隐去]改造为海上风电枢纽的协议公告。我们同意审理主任的意见，即该信息以及记录中的其他佐证有助于证明申请人的事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业的整体重要性，也不是在[已隐去]促进经济发展；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍必须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“具有上升到国家重要性层面的更广泛影响”。审理主任还认定，申请人未能表明其拟议事业“将为全国带来显著的就业增长和/或实质性的积极经济影响”。

在上诉中，申请人主张其“在食品行业拥有丰富经验和经证实的业绩记录”。他援引I-M-的一封推荐信，其中讨论了其在食品行业的能力和经验。此外，申请人提到A-F-的一封支持信，反映其有意投资申请人的公司。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在投资者的兴趣，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. at 890。此处的问题是其所拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人主张，A-F-的支持信“强调[申请人]的举措不仅与国家健康和经济目标相一致，而且提供了实质性的社区福利”。他表示，A-F-的信“全面审查了[申请人]的烘焙初创企业商业计划书，突出了若干关键方面，彰显其潜在影响”。然而，A-F-的信未能充分解释，按照申请人拟议事业所设想的那样对糕点店业务进行日常管理如何上升到国家重要性的层面。A-F-的信不包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人具体拟议的工作在其领域具有更广泛的影响或对我国具有上升到国家重要性层面的实质性积极经济影响。

申请人还主张，其拟议事业将解决“烘焙行业的劳动力短缺”问题。他援引美国烘焙师协会一篇题为“迫在眉睫的劳动力短缺”的文章，该文强调了解决烘焙行业问题的重要性。我们不被申请人因其领域工人短缺而主张其拟议事业具有国家重要性的论点所说服。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著缓解所称的全国性短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张其事业侧重于“促进更健康的饮食习惯，直接与美国健康政策和经济发展目标相一致”。他表示，“[他]创造就业和提供更健康食品选择的工作与社区健康和经济复兴内在相关，这些领域对国家利益至关重要”。申请人还声称，其“教育社区了解更健康饮食习惯和有机产品益处的努力，在社区内推进了健康文化和知情决策”。他进一步主张，其拟议事业提供“显著的就业创造”，将“为当地社区带来实质性的经济利益，特别是在一个被认定为经济弱势的地区”。

然而，申请人未提供证据证明其糕点店业务将以如此规模运营，从而上升到国家重要性的水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据加以证实，是不充分的。

在此，申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何能够在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 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效应，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，at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其经营糕点店业务的意图，但他未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响上升到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未上升到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。同上，at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业能够充分超越其公司及其未来客户，以与国家重要性相称的水平对其领域或行业、公共卫生或更广泛的美国经济产生影响。

此外，申请人未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济效应。具体而言，他未证明其公司未来的员工规模和商业活动将在[已隐去]或美国提供重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，at 890。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业，但他未提供充分证据证明其事业通过就业水平或商业活动为[已隐去]或美国带来重大经济利益。

由于案卷中的文件未能确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未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。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 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）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。