OCT312024_02B5203 · 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：33939923 日期：2024年10月31日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名商业顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人有资格作为裁量事项获得国家利益豁免。现本事项依据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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其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人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得作为裁量事项豁免工作邀请要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。Dhanasar

规定，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：

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

申请人是一名商业顾问，其拟议事业是向中小型拉丁裔拥有的企业提供咨询、管理和流程实施建议以及教育活动。审理主任认定申请人未确立Dhanasar框架三项要件中任何一项的资格，因此无资格作为裁量事项获得国家利益豁免。在上诉中，申请人主张审理主任未能“正确考虑有关申请人拟议事业国家重要性的可行、有证明力的证据……”经重新审查，本办公室认定申请人的拟议事业未达到Dhanasar框架所规定的国家重要性水平。

A. EB-2分类

审理主任在其决定中认定申请人未以特殊能力人士身份符合EB-2分类。然而，正如申请人在上诉中正确指出的，她是以持有高级学位的专业人士身份提出申请的，且审理主任在补件通知（RFE）中表示申请人有资格以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类。申请人提交了来自 Alabama的公共管理硕士学位证明，并担任商业专业人士，因此，记录证明她有资格以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录中包含关于中小企业对美国经济重要性的行业文章和报告，以及关于拉丁裔在创业中经济影响的信息。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

[1] 参见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裁量性质）。

2. 国家重要性

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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人在上诉中称，其拟议事业的国家重要性可通过记录中的行业报告和文章予以证明。申请人在上诉中强调，“ 所提供的文章确实证明了美国对利用申请人的知识和专长促进美国企业经济增长的兴趣。 ”在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。同上。记录中的行业报告和文章显示了美国政府对与拟议事业相关行业的兴趣，尽管本办公室认可该行业的价值和重要性，但在该行业工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人不当依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。例如，申请人提交了多篇关于小企业对美国经济重要性的文章，如“ 事实简报：拜登-哈里斯政府下新小企业繁荣 ”和“ 拜登寻求增加SBA资金以扩大小企业获得资本的渠道 ”。虽然这显示了政府支持小企业的努力，但并未确立申请人具体拟议事业的国家重要性。尽管行业报告和文章提供了良好的背景信息以及美国政府对相关行业的兴趣；但若无充分文件证据证明具体拟议事业对行业的更广泛影响，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。

此外，申请人强调了记录中讨论“ 美国拉丁裔社区面临的关键经济和社会挑战 ”的文章，包括关于美国拉丁裔经济状况的文章、关于拉丁裔小企业主对美国经济重要性的研究，以及一篇关于移民如何帮助企业成长的文章。尽管本办公室认可小企业和拉丁裔社区对美国经济可能产生的影响，但该证据并未显示申请人具体拟议事业能够对美国产生的影响，除了她将在该行业内工作这一事实之外。若无额外证据确立申请人的影响将是什么，只能认定拟议事业的影响将限于其将服务的客户和公司。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，申请人的拟议事业将是作为顾问协助中小型拉丁裔拥有的企业，尽管记录提供了关于该行业影响的信息以及她打算如何协助这些客户，但并未如Dhanasar所要求的那样确立其拟议事业的更广泛影响。

此外，申请人关于其拟议事业国家重要性的个人陈述也聚焦于行业状况，而非其具体拟议事业的前瞻性影响。申请人讨论了美国庞大的拉丁裔人口及该人口的经济意义。她详细说明了有哪些政府举措和其他社区资源可用，以及该社区需要帮助的领域。尽管申请人强调了她认为需要援助的领域以及其拟议事业打算提供帮助，但记录仍未确立拟议事业的更广泛影响。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，如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。如上所述，申请人的个人陈述强调了其寻求工作的行业具有国家重要性，但并未进一步支持其拟议事业的国家重要性。

申请人主张，随初始申请和补证通知（RFE）提交的个人陈述印证了申请人拟议事业的经济利益。Dhanasar案指出，拟议事业在具备“雇用美国工人的显著潜力”或“其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”时，可上升至国家重要性层面。同上，第890页。如上所述，申请人的个人陈述强调了小企业整体的经济影响以及拉丁裔拥有的企业的影响。尽管她讨论了帮助这些企业的意图，但记录并未证明申请人拟议事业本身将产生重大积极经济影响。此外，申请人的拟议事业陈述列举了已存在的、支持这些社区的政府和社区资源。她打算成为其客户与这些资源之间的“中间人”，同时提供指导和商业咨询支持。尽管她的事业有其价值，但记录并未证明其拟议事业将对行业产生更广泛的影响，或产生重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，其影响超出其潜在客户的范围。

最后，我们注意到，申请人强调审理主任在国家重要性分析中对推荐信的讨论。然而，申请人在上诉中引用的该决定部分位于决定的特殊能力部分。我们同意申请人的意见，即该证据与Dhanasar第二项要件的分析——即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业——更为相关，而非与国家重要性分析更为相关。然而，该证据也在特殊能力标准下得到了适当分析，尽管特殊能力分析并非必要。虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见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”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定，申请人未能以优势证据标准证明其符合资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5