SEP112024_04B5203 · 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：33358404 日期：2024年9月11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）

申请人是一名商业咨询领域的企业家，寻求就业第二优先（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的人员，并寻求对该分类所附职位邀请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驳回了申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审查。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

为符合基础EB-2签证分类，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量） 。

• 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为高级学位专业人士。尚待确定的问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意申请人未在Dhanasar框架下证明资格，并将驳回上诉。

Dhanasar框架的第一项要件，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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟建立并管理自己的商业咨询公司，专营金融和银行业务。根据其商业计划，她将协助美国和哈萨克斯坦的公司在这两个国家之间进出口产品。她的目标是“帮助客户应对国际贸易的复杂性，识别新的市场机会，并制定有效策略以提高其在全球市场中的竞争力……最终目标是提高盈利能力和可持续增长。”她还旨在“帮助哈萨克斯坦的女性企业家实现财务成功和独立，同时为全美国的客户和顾客提供服务。”

审理主任认定，申请人的事业在Dhanasar第一项要件下不具有实质价值或国家重要性。在上诉中，申请人总体上对审理主任的认定提出异议，并主张根据决定时记录中的证据该认定是错误的。2

经重新审查，本办公室认定记录支持拟议事业的实质价值。记录包含充分文件，包括申请人的商业计划、文章和其他背景材料，足以表明该事业属于Dhanasar所设想的领域之一或多个。因此，本办公室将撤回审理主任关于此问题的认定。尽管如此，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此未表明其满足Dhanasar的第一项要件。3

2 申请人的书面论证意见称其正在提供新证据，但未在其上诉中附上任何文件。
3 申请人主张审理主任“忽视”了其案件的各个方面，未充分审查记录中的所有证据。本办公室已全面审查上诉中的证据，并且如下文所述，认定其未能承担申请人的举证责任。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。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”，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影响，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。

在此，申请人未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。特别是，她未描述其咨询业务将如何对其所服务的个别客户之外的领域产生更广泛影响。尽管她声称其事业将通过与哈萨克斯坦的新商业机会和创造就业支持经济增长，但她未提供充分、具体的证据，说明任何可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响。例如，根据其商业计划，申请人预计在运营第一年雇用14人，销售额为1,700,000美元，到运营第五年增至51名员工，销售额为6,500,000美元。她还预计到第五年创造105个间接就业岗位并缴纳税款983,085美元。然而，商业计划未充分支持这些就业和收入创造预测，也未详细解释其预测如何计算或其预测将如何实现。

此外，即使这些预测合理或可信，本办公室仍将认定申请人未充分证明其拟议事业将如何产生如此重大的经济活动，以致达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。例如，她未详细说明所称到第五年创造51个直接就业岗位和105个间接就业岗位如何表明雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式表明其事业的潜在经济影响将如何对区域或国家经济产生任何可证明的影响。例如，申请人未证明此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将对公司所在的纽约州的就业创造和经济增长产生重大影响，更不用说对整个美国。同样，申请人未解释其公司到第五年预计6,500,000美元的收入如何在一个根据其商业计划中的数据仅在2023年就产生329.9亿美元的行业中表明“重大积极经济影响”。尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未在其拟议事业与任何区域或国家的可证明经济影响之间提供充分直接的联系。因此，记录未充分证明，除了为其预期客户和员工提供的有限利益之外，申请人的拟议事业将具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

申请人还强调，其事业将“加强美国与哈萨克斯坦之间的经济联系”，因此符合“战略国家利益”。她还声称，其公司促成的“战略伙伴关系”“旨在促进经济以及文化和技术交流，增进社会福利，并促进文化丰富。”为支持其主张，她提交了关于哈萨克斯坦的各种背景材料，包括与美国在该国外交关系相关的文章，以及

如美国参与支持妇女经济机会、赋权和性别平等的教育项目。虽然显示拟议事业影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或属于国家倡议主题的文件可能表明该事业具有国家重要性，但仅仅显示申请人计划在该行业工作本身并不足以确立拟议事业的国家重要性。见同上第889页（指出第一项重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”）。申请人仍必须证明拟议事业在该国家重要性领域的潜在预期影响。

在此，申请人未证明其咨询业务产生的任何影响如何会超出其直接雇员和客户而产生如此更广泛的影响，以致达到国家重要性的水平。这些文章和报告未讨论申请人的具体事业，或该事业具体如何会对咨询领域、商业行业、经济、美国外交利益或我国社会福利产生更广泛的影响，以致达到国家重要性的水平。

如果申请人主张其专注于赋权哈萨克斯坦女性企业家与美国促进美国利益地区性别平等和经济发展的外交政策目标一致，我们再次指出，Dhanasar第一项下的相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。同上。在本案中，申请人未充分解释其拟议事业具体如何实现这些声称的目标。例如，虽然申请人概括性地表示她将分享其专业知识、提供咨询服务并以其他方式支持女性拥有的企业，但她未充分详细讨论这些活动将涉及的范围，或重要的是，这些活动如何会超过最低限度地推进美国在哈萨克斯坦的外交政策目标。再次，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

我们还考虑了申请人的主张，即她将与美国其他专业人士和女性企业家分享其专业知识，从而为合格劳动力做出贡献，并促进性别平等和妇女赋权。然而，正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，我们也认定申请人未显示其拟议事业如何会充分超出她所教授的客户和个人，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该地区或我国。我们还审阅了由[已隐去]的教授[已隐去]撰写的专家意见信。该信函对申请人的服务进行了广泛概述，描述了她在公司中的角色，并评论了咨询、国际贸易和金融行业总体上的重要性。虽然该教授推测申请人的事业具有国家重要性，因为它将产生若干积极效益，如增加贸易活动、支持美国国内生产总值增长、创造就业和增进社会福利，但他未详细解释申请人未来的工作具体如何实现这些目标。例如，他主张该事业将具有国家甚至全球影响，因为像申请人这样的企业家和企业主刺激市场竞争

这将推动公司创新并改进其产品和服务。他声称这最终将导致企业的扩张和增长，从而有助于创造就业，并因此对经济增长产生积极影响。然而，该教授的观察更多依赖于对典型商业活动结果的概括，而非提供关于这一特定事业（而非一般企业家、企业主和咨询师的工作）如何会以与国家重要性相称的水平更广泛地影响经济、行业或社会福利的见解。

同样，申请人前工作同事和专业熟人撰写的支持信不足以确立申请人拟议事业的国家重要性。虽然作者们赞扬申请人的个人品质、专业技能和成就，但他们未讨论申请人的事业或其具体影响，包括其工作的任何潜在更广泛影响。因此，专家意见和其他推荐信在权衡事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。

申请人负有以优势证据标准证明资格的责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页。由于记录未确立其拟议事业的国家重要性，如Dhanasar第一项所要求，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。由于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她是否已根据Dhanasar剩余两项确立资格的其余问题和论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“作为一般规则，法院和机构无需对结果不必要的问题作出认定。”）；另见Matter of D-L-S-，28 I&N Dec. 568, 577 n.10 (BIA 2022)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项。因此，我们认定申请人未证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。