SEP302024_09B5203 · 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：33813902 日期：2024年9月30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）

申请人是一名业务经理，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，并寻求豁免与该分类相关的职位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驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。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。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，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域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，则其必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项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，能够推进其拟议事业；以及

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）的行列，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性质）。

• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

尽管审理主任未就申请人是否符合基础EB-2签证分类资格作出认定，但记录显示其符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

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。该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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在其初始申请中表示，她打算继续运用其专业知识和技能，担任自己公司的总经理。根据申请人的商业计划，她拟在佛罗里达州设立一家公司，为教育机构和小型企业提供工商管理管理咨询、建议和培训服务。该计划称，“ 总经理和运营经理职业的估计增长表明全国范围内对该领域专业人员的迫切需求 ”，且佛罗里达州“ 对[申请人]的专业活动存在巨大需求，因为在潜在客户数量方面存在许多机会 ”。申请人还提交了一封专家意见书、与其教育和专业经历相关的文件以及支持其资格的推荐信。

审理主任部分认定，申请人的初始申请未能证明拟议事业的国家重要性，并发出了拒绝意向通知。作为回应，申请人提交了补充文件，包括其为未来客户所作的演示文稿、推荐信、个人资金声明以及一封表示有兴趣与申请人合作并投资其公司的公司信函。申请人表示，她符合国家重要性要求，因为其“ 拟议事业是将业绩不佳的公司转变为业绩良好的稳健公司 ”，并且她“ 可以通过[其]管理模式做到这一点，该模式涉及以结果为导向的管理，为各领域创建绩效指标，通过财务管理，从成本管理开始，到价格调整，最后到利润表 ”。

在驳回申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的事业在国家层面上的重要性。审理主任指出，记录未证明申请人事业的潜在前瞻性影响将超出其未来公司和客户的范围并具有国家层面的影响。此外，审理主任认定，证据未能证明申请人的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为美国提供实质性的

积极经济效应。申请人未能表明其拟议事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了审查标准，施加了新的实体和证据要求，忽视了重要部分的证据，且未阐明为何证据不足以证明其拟议事业将有利于国家。她声称其致力于雇用美国员工，从而如Dhanasar所述并经由其商业计划所证明的那样，对美国经济作出重大贡献。申请人主张，其设立咨询顾问和培训公司的计划不仅将雇用美国个人，还将显著增强美国劳动力并支持政府倡议。她表示，其公司预计第一年运营的工资总额为426,210美元，这凸显了她对创造就业的投入，并与Dhanasar所述原则相一致。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其符合所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估其是否已以优势证据证明其符合Dhanasar框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、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 ”。参见Dhanasar, Id. at 889。一般而言，本办公室查看记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。申请人提交了推荐信和专家意见书，描述其专业经历和成就，以及论述以熟练商业顾问支持小型企业之重要性的文件。然而，申请人的技能、专业知识和能力涉及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 ”。Id. at 890。此处的问题是，她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。此外，文件和信函未能证明申请人的具体事业具有国家层面的影响、雇用美国工人的重大潜力，或否则为美国提供实质性积极经济效应。

本办公室在Dhanasar中指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ 例如，一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。尽管申请人论述了提供优质商业建议、咨询和培训的价值和重要性，但Dhanasar要求本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”，而非该个人将工作的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

此外，申请人未能证明其公司的运营将在与国家重要性相称的水平上为佛罗里达州、该地区或更广泛的美国经济带来重大经济利益，也未能证明其公司的活动将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。例如，商业计划预计其公司将在前五年内雇用10名员工，包括其本人职位。此外，记录未能充分显示公司如何支付薪金和其他运营费用，第一年累计运营成本总额为755,325美元，第五年为1.38百万美元。申请人提交了一份个人资金声明，表明她将为公司的初始费用提供39,273美元，以及一封来自某公司的信函，表示有兴趣与申请人合作并投资30,000美元。然而，记录缺乏来自该实体或其他个人提供充足投资资金的合同承诺证据。提交的文件未包含足够细节，以证明申请人的公司将如何实现所述经济影响目标；公司将如何支付潜在员工和业务费用；以及总体而言，其拟议事业将如何实质性影响地区或国家的就业创造和经济增长。

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，作为自由裁量事项，她未能证明符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析她在Dhanasar所述其余要件下的资格将无实际意义。See 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认定）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。