APR022025_10B5203 · 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

案由：37386649 日期：2025年4月2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）

申请人拟担任其自己公司的首席执行官（CEO），寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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)。本办公室对本事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以自由裁量方式豁免工作要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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（proposed endeavor）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，豁免工作要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

申请人主张其具有相当于美国法律研究学士学位并拥有超过15年的经验。其拟议事业是担任其自己公司的CEO，该公司将就包括房产购买、财务资源、市场研究、历史数据分析以及当前市场状况或趋势在内的各个方面向客户提供指导和咨询。根据商业计划，其公司总部将设在佛罗里达州，专门通过就抵押贷款申请提供咨询和指导、与贷款方谈判、开发财务模型和筹款策略以及进行市场研究来协助低收入人群。公司还将向企业提供咨询服务，包括实施风险管理策略以确保遵守相关法律法规，并为其客户提供培训和研讨会。

审理主任认定申请人符合基础EB-2签证分类作为高级学位专业人士的要求。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下的国家重要性、其处于有利地位以推进其拟议事业（第二项要件），以及豁免工作要求将有利于美国（第三项要件）。

经重新审理，本办公室认定申请人未能以优势证据证明其符合基础EB-2签证分类的资格，或豁免所要求的工作邀请将符合国家利益。

A. EB-2签证分类

申请人在下级记录中主张其符合基础EB-2签证分类作为高级学位专业人士的资格。参见本法第203(b)(2)(A)条。2 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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位之后在专业领域具有五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。同上。申请人的学历记录和资历评估报告表明其就读于_____巴西，并于2005年3月被授予相当于美国法律研究学士

1 参见 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上诉法院一致，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）。
2 申请人未主张其符合基础EB-2签证分类作为在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人的资格，即确立资格的另一依据。同上。

2005年3月获得法律研究学位。然而，申请人未能证明她在该专业领域拥有至少五年的学士学位后渐进式工作经验。

根据8 C.F.R. § 204.5(g)(1)，与合格经验或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训人出具的函件形式，并应包括出具人的姓名、地址和职务，以及对申请人所履行职责或所接受培训的具体描述。申请人的初始书面论证意见称其过去15年一直是一名高度胜任的房地产法律顾问，并在市场研究、历史数据分析和当前市场状况方面具有专长。其主张其逐步晋升的经验包括在巴西担任_____的法律助理不到一年、在一家法律协会担任律师不到一年，以及在一家房地产经纪和咨询公司担任法律顾问15年。然而，为支持其逐步晋升经验而提交的函件不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的要求。例如，为证明其经验而提交的函件未包含对其所履行职责的具体描述。相反，其中一封称其履行“ 行政支持服务 ”，另一封称其“ 作为律师协作，协助和陪同客户 ”，第三封称其“ 在房地产交易中为客户提供法律咨询 ”。因此，这些函件不能支持其在获得外国同等学士学位后具有五年专业领域逐步晋升经验。

此外，如果该人在与学位相同的专业领域具有五年学士学位后逐步晋升的经验，并寻求从事相关事业，该经验通常被视为合格。一般参见USCIS政策警报PA-2025-03，《国家利益豁免申请的第二优先资格》第8页（2025年1月15日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment-BasedNationalInterestWaivers.pdf（就满足持有高级学位的专业人士要求提供指导）。然而，如果学士学位后的经验与拟议事业无关，则可能不属于合格经验。同上。在此，根据申请人的书面论证意见和商业计划，其寻求证明其在房地产、市场研究、历史数据分析和当前市场状况方面具有多年法律咨询经验。即使其已证明该经验，其还需证明该经验与其担任公司CEO的事业有何关联，而根据其商业计划，该事业包括负责日常运营、领导各项业务以及培训员工。

申请人未能确立其符合基础EB-2签证分类的资格，本办公室撤回审理主任相反的认定。

B. 国家利益豁免

审理主任认定申请人的拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有实质价值。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”并考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或

具有其他重大积极经济影响的事业，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。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑证据，特别是提交的商业计划和专家信函。关于商业计划，审理主任认定，申请人未证明该计划中有关人员配置水平和房地产投资活动等方面的预测将如何以国家重要性层面影响美国区域或国家经济。申请人主张预测仅为估计，她无需证明这些预测，甚至无需提供经济影响证据。然而，审理主任并非要求申请人证明其预测，而是适当认定她未证明其商业计划中所含预测数据的经济意义。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，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长，从而达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平。同上。

此外，当申请人主张其拟议事业将产生实质性经济影响时，她负有以优势证据标准证明其主张的责任。所提交的预测，若无支持性证据为预测或预测的经济意义提供任何依据，则不符合优势证据标准。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（说明我们在认定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任时，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）。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人未证明其拟议事业将对佛罗里达地区或更广泛的美国经济产生与国家重要性相称的实质性积极经济效应。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人还主张，证明经济影响并非确立国家重要性的唯一方式。我们同意，但注意到与申请人的主张相反，审理主任并非仅因申请人缺乏经济影响的佐证证据而拒绝该申请。例如，审理主任还认定，申请人的证据未证明其拟议事业将对公司拟议客户之外产生影响，以显示对该领域或行业的更广泛影响。

申请人进一步主张，审理主任未提及她的拟议事业将如何例如为房地产市场中的家庭和利益相关者提供支持，使他们能够获得可负担住房，并将为客户提供必要信息以应对复杂的房地产融资世界，以及她的事业如何与政府倡议的目标相一致，例如支持可负担住房开发。她还强调专家信函中的部分内容同样声称她的事业将例如增进社区福祉，并将在可负担住房领域具有全球意义。然而，无论是申请人在其书面论证意见或商业计划中，还是专家信函的作者，均未以佐证细节或证据支持其关于申请人拟议事业所称更广泛影响的断言。此外，仅仅在重要领域或政府实体描述为优先事项的领域工作，并不足以确立拟议事业的国家重要性。参见同上 at 889（解释在认定国家重要性时，我们关注的不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是“外国国民拟从事的具体事业”）。

行业或职业的重要性，而是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”）。

申请人还声称其公司旨在开创房地产商业战略的创新解决方案。我们承认Dhanasar裁决设想“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上 at 893。然而，申请人在下级记录中或现在上诉中均未指明她打算实施的创新解决方案，也未解释这些措施将如何对使用它们的个人或实体之外的领域产生全球或国家影响。此外，申请人未证明其拟议事业的方法或战略在多大程度上改进了美国已可用和正在使用的方法或战略，以致其拟议事业将在其领域内或对美国具有国家或全球影响。

申请人未根据Dhanasar第一项要件确立其拟议事业的国家重要性。由于该问题对上诉具有决定性，我们保留申请人关于其是否满足Dhanasar其余要件以证明其值得国家利益豁免职位要求裁量权的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

我们撤回审理主任关于申请人符合基础EB-2签证类别的认定。此外，申请人未确立其拟议事业的国家重要性，这是确立Dhanasar框架第一项要件的要求。因此，申请人未证明豁免所需职位要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

命令：上诉被驳回。