APR192024_05B5203 · 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：30627289 日期：2024年4月19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）

申请人是一名商业咨询领域的企业家，寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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的拟议事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟议事业，以及总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作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)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”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加上该专业领域五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指本法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下行使自由裁量权豁免工作邀请要求。本法第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）可作为自由裁量事项2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，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的前景影响。同上。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业的性质，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。同上，第890-91页。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。
2 另见 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授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

二、分析

申请人提议在佛罗里达州[已隐去]开设并经营其公司[已隐去]，该公司将向有意在美国将其活动和品牌国际化的小型和 medium-sized 公司提供财务管理、税务和国际化咨询及顾问服务。

如上所述，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作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)(B)(i)条。审理主任认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士成员获得EB-2分类，本办公室同意。上诉中的剩余问题是申请人是否有资格或以其他方式值得豁免该分类的工作邀请要求。本办公室认定其不符合。虽然本办公室可能不会逐一论述每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

审理主任认定申请人已证明其开办企业并担任商业和税务顾问的拟议事业具有实质价值。但审理主任认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性、其有资格且符合条件在美国市场开展业务，以及其拟议事业将为美国带来重大利益。为支持此主张，申请人提交了其于2023年签发的就业授权卡、[已隐去]由美国国税局（IRS）签发的雇主识别号、关于[已隐去]的详细信息（显示该公司于2023年在佛罗里达州成立），以及一份培训证书（显示其于2023年完成了顾问培训研讨会）。

申请人主张其已通过获得就业授权卡、在佛罗里达州成立公司并从IRS获得公司雇主识别号以遵守财政和税务义务，努力在美国建立其事业。申请人进一步主张，来自若干企业家的支持信显示其有兴趣与申请人的公司[已隐去]建立商业伙伴关系，并将其事业推荐给其投资者客户，以在美国开展巴西公司的国际化。

申请人成立公司、获得公司雇主识别号、完成培训研讨会，以及来自表示有兴趣与申请人公司建立商业伙伴关系或将其客户推荐给申请人事业的企业家的支持信，可能支持申请人在Dhanasar框架第二项要件下处于有利地位以推进拟议事业。然而，这些并未涉及其拟议事业的国家重要性，或其所计划的商业活动将如何产生上升到国家重要性层面的更广泛影响。

申请人主张其业务将在美国市场创造优质就业机会，因为虽然其将担任公司总经理和运营经理，但其公司将

雇用市场研究分析师、营销专家、监管事务专家、会计师、审计师、法律助理、秘书和行政助理。此外，申请人主张，客户公司将通过信息、战略指导以及本地和国际专业知识提高其运营效率并进入新市场。申请人进一步主张，这些公司的扩张将导致在美国创造新的就业机会，并将有助于增强经济稳定性。申请人还声称，通过帮助巴西企业家在美国扩展业务，他将促进该国外国直接投资的增加，这将导致经济活动增加、创造就业、政府税收增加以及本地公司的增长，这些本地公司将向这些外国公司提供服务 and 供应。

在 Dhanasar 案中，我们指出，一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响（例如特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。虽然我们认可申请人的主张，但他未提供充分证据予以证实。他未提供充分信息和证据来支持其公司将在经济萧条地区雇用大量工人，或他的事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来重大经济利益。申请人仅凭未经支持的证言证据未能确立所主张的事实。见 Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Assoc. Comm'r 1998)（指出仅凭记录在案而无支持性书面证据，不足以满足这些程序中的举证责任）。

申请人还主张，其企业属于服务部门，通过提供高质量服务和专家建议，他将促进服务部门的扩张，而这对国家经济增长至关重要。在 Dhanasar 案中，我们指出，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具有国家甚至全球影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未提供充分证据证实其主张。申请人未表明其拟开办和经营一家提供财务管理、税务和国际化咨询与顾问服务的公司的拟议事业，将如何对更广泛的服务部门产生重大影响，而非仅使其公司的客户受益。申请人也未另行提供充分信息和证据表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架第一项要件中的国家重要性要素。

此外，申请人声称其公司将向企业家提供财务和税务管理培训，帮助他们在美国更有效地运营。然而，记录并未显示该事业在其领域具有更广泛的影响，而非仅限于参加公司培训课程的人员。虽然申请人提供财务和税务管理培训的计划有其价值，但记录未充分证明其公司的教学或授课活动所提供的益处超出公司的学生或受训人员，从而对更广泛的商业领域产生影响。同样，在 Dhanasar 案中，我们认定请愿人的教学活动未达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。见同上 at 893。

由于记录中的文件未充分证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未确立国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义，我们将在需要时保留这些问题供未来考虑。3

III. 结论

申请人未以优势证据确立，作为自由裁量事项，他有资格或以其他方式值得获得国家利益豁免，因为他未表明其拟议事业具有国家重要性。

裁定：上诉被驳回。

3 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。