APR232024_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：30336141 日期：2024年4月23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）

申请人是一位有志于在特许经营经纪领域创业的企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与这一基于就业的第二优先（EB-2）永久移民分类所附带的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准这一对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。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）的结论，即USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人有资格被归类为基于就业的第二优先永久移民，也未能证明有资格获得对职位offer要求的酌情豁免，因此根据我们首先在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中阐述的分析框架，劳工证不应当被批准。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交至我们进行上诉审查。

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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 underlying EB-2 移民分类的资格，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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)处的法规将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇到的专门知识程度 ”。为证明

特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的职位上拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据表明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

并且，由于这一分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为审理国家利益豁免申请设定了三叉分析框架。Dhanasar指出，USCIS可以酌情向被归类为EB-2类别的申请人授予职位offer的国家利益豁免，从而豁免劳工证，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一叉，实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二叉将焦点从拟从事的事业转移到非公民身上。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及

潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益也是关键考虑因素。

第三叉要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS可以评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位offer或申请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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每个因素必须综合起来表明，权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2 分类

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2分类资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人。审理主任认定记录不支持申请人作为具有特殊能力的个人符合EB-2分类资格的主张，因为他们“ 未满足六项标准中的至少三项 ”。但审理主任未具体说明申请人满足了哪些标准（如果有的话）。他们也没有具体解释申请人未满足哪些标准。

如下文所述，申请人未在上诉中提出充分理由或证据以推翻审理主任关于申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格的认定。因此，我们无需将此事发回重审以要求审理主任澄清其关于申请人不符合作为具有特殊能力的个人的EB-2分类资格的结论依据。由于下文讨论的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人EB-2资格的问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

B. 国家利益豁免

申请人，英国以及南非的国民和公民，在表格 I-140（外籍工人移民申请）中表示其预期职位名称为“ CEO ”。申请人拟建立、发展和经营一家特许经营经纪和咨询企业，目标客户为在美国投资和创办特许经营企业的国际投资者。记录包含一份_____的商业计划、八份支持性陈述（旨在证明申请人在其事业领域过去、当前和预期就业情况）、表明有意与申请人未来特许经营顾问企业合作的意向书和备忘录，

与其目前经营的特许经营业务相关的税务文件、商业登记和公司治理材料，其前雇主和现雇主或特许人提供的持续专业发展研讨会或课程的结业与成就证书，与商业登记、州级一般营业地点及其目前经营的特许经营业务良好存续状态相对应的文件，特许人基于评分和权重标准对高产量给予的认可，与申请人职业和移民历程相关的新闻剪报，题为《通过美国救援计划推进公平》的报告，传统国际贸易管理局网站关于外国直接投资的打印件，白宫国家安全战略新闻稿和《临时国家安全战略指导》的副本，2022年全国创业月公告，申请人的个人陈述信，关于特许经营挑战的文章，与Meineke Car Care Centers和Central Bark特许经营机会相关的宣传材料，预算与政策优先中心联邦工资税信息资料，美国劳工部劳工统计局题为《就业形势》的新闻稿，描述失业率影响的在线文章，税务政策中心关于联邦工资税所产生收入的在线文章，描述劳动力短缺的在线文章，描述特许经营对就业和经济增长影响的在线文章，经济创新集团与北卡罗来纳州相关的 distressed communities index 打印件，企业账户财务存款信息，薪资调查文件，北卡罗来纳州Pineville商会公司章程及与其目前经营的特许经营业务相关的会费发票，与其目前经营的特许经营业务相关的Better Business Bureau注册文件，全国AAMCO经销商协会章程副本，2023年特许经营经济展望副本，详述特许经营行业事实的在线文章，国际特许经营协会关于共同雇主裁决的新闻稿，关于特许经营转售经纪人和顾问的行业报告，经济政策研究所关于美国经济更新就业乘数的报告，修订后的经济困境排名，美国劳工部劳工统计局关于冠状病毒大流行按行业对企业 and 员工影响的统计聚焦，麦肯锡公司关于小企业易受COVID-19影响的文章，新罕布什尔大学2021年10月COVID-19经济危机月度更新，以及IFA基金会列出的与特许经营业务相关的快速事实和经济预测趋向美国复苏的打印件。1

申请人表示，其拟议事业将帮助国际投资者“ 与经过适当审查和匹配的特许人建立联系，指导他们了解在美国开设企业的细微之处，并确保商业系统正确运作。 ”申请人预计一个分为三阶段的计划，包括向投资者介绍特许经营机会、为特许经营的启动提供咨询，以及启动后延长的商业指导和协助阶段，以帮助设定“ 基础依据 ”并“ 充分理解[应]衡量哪些KPI，直到[新的特许经营业主]能够有效地自行驾驭[业务运营]。 ”申请人计划初始预算为50,000美元，并已拨出23,000美元用于初始开支。申请人主张其拟议事业将对创造就业、“ 社会效益 ”、增加外国投资以及对经济萧条地区的益处产生潜在预期影响。

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

审理主任驳回了申请。2 审理主任认定，虽然资质良好的3申请人的拟议事业实质上具有价值，但记录中没有材料性、相关性和证明力的证据表明其潜在预期影响达到国家重要性的水平。审理主任还认定，在权衡相关因素后，豁免所需工作邀请以及因此豁免劳工证不会对美国有利。

在根据Dhanasar确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出“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。”Id。我们进一步指出，“我们寻找[拟议事业的]更广泛影响”。拟议事业的更广泛影响可以告知我们拟议事业的国家重要性。我们不通过地理视角来看待更广泛影响。更广泛影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关调查是更广泛影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业利益之外。我们还指出，“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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。我们进一步指出，“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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id at 890。

2 审理主任的决定正确识别了申请人拟议事业的创业性质，但错误地将事业领域称为“汽车维修”而非特许经营经纪。尽管如此，审理主任的分析正确评估了申请人拟议事业的创业性质，并指出了与拟议事业潜在预期影响相关的有关事实，如创造就业的数量。审理主任还正确地质疑了申请人拟议事业的确切地点，因为申请人除一个县外未提供具体信息，且记录中的数据证据是州级而非县级或地方级。因此我们得出结论，尽管令人遗憾，审理主任的错误是无害的。我们将继续对记录进行重新审查。见Matter of Christo's, Inc.，26 I&N Dec. at 537 n.2。

3 我们对审理主任关于申请人推进其拟议事业资质如何良好的结论持一些怀疑。申请人目前是汽车维修特许经营经营者。但是，正如他们指出的，申请人的拟议事业不属于汽车维修领域，而属于特许经营经纪领域。申请人提交到记录中以支持其推进特许经营经纪公司资质如何良好的大部分文件展示了他们在经营汽车维修店方面的成就和成绩。例如，他们提交了证明其汽车维修业务受到赞扬、盈利能力和客户好评的证据。他们还提交了反映其汽车维修业务运营受到赞誉的证书。此外，他们在美国活动之前的外国工作经验也在某种程度上与汽车维修或汽车售后市场服务行业相关。尽管我们认识到申请人过去至少一次签订了特许经营安排，但记录中并不充分明显的是，申请人在汽车维修或汽车售后市场服务行业的细分资质、运营和记录中所展示的赞誉如何使其具备良好资质来经营特许经营经纪服务。同样，记录中没有充分材料性、相关性和证明力的证据表明，申请人作为汽车维修特许经营者的经验如何使其具备良好资质来为不同行业的不同特许经营经营特许经营经纪公司。但由于申请人根据Dhanasar第一项条件的资格解决对本次上诉具有决定性，我们无需考虑或讨论其根据Dhanasar第二和第三项条件的资格或其根据EB-2类别分类的绝对资格，并将保留这些问题。见Bagamashad，429 U.S. at 25；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. at 526 n.7。

通过审查申请人提交到记录中的证据和主张，申请人拟议事业的缺陷变得显而易见。申请人的证据和主张不足以支持申请人就拟议事业根据Dhanasar框架第一项条件所具有的国家重要性提出的理想化建议。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证责任也包括说明责任）。首先，申请人必须满足举证责任。正如该术语所示，这一责任要求提交方以文件、证言等形式提供证据，且该证据符合适用的法定、法规和政策规定，足以使该问题在实体上得到裁决。

我们认可申请人提交了若干材料，以支持其拟议事业具有国家重要性，从而履行其举证责任。但是，与审理主任一样，我们认为该证据不具有实质性、相关性或证明力，不足以有说服力地证明申请人拟议事业的前瞻性潜在影响。例如，申请人提交了若干政府生成的报告，包括但不限于白宫《临时国家安全战略指南》、《通过美国救援计划推进公平》以及美国劳工部劳工统计局的情况说明书。4 申请人主张，其拟议事业达到了国家重要性的水平，因为它预期创造就业并支持这些报告及类似报告中所提及的政策倡议，同时也广泛增进社会福利。但是，申请人所提议的具体事业如何以达到国家重要性水平的方式支持这些报告中所表达的各项倡议或理念，尚不够清楚。例如，申请人声称其拟议事业将在启动后五年内支持六个人的就业。但从申请人提交的政府生成报告中看不出，一家企业在五年内雇用六个人将如何以国家重要性的水平影响“ 预计600万工人的缺口 ”。而且，尽管申请人提到通过其预期促成设立的加盟店，在其事业启动后五年内可能创造1,398个就业岗位，但记录中不包含相关、实质性或有证明力的证据，以证明新增1,398个“ 间接 ”就业岗位将如何在与国家重要性事项相称的水平上解决未实现的经济产出或就业缺口。我们进一步指出，记录中不包含足够的证据以可靠地支持“ 间接 ”就业创造规模的认定。例如，商业计划中所述的就业创造，无论是间接还是直接，均未得到申请人拟议事业的意向书和备忘录的支持，而这些文件

4 申请人提交了许多其他文章、网页以及来自非营利研究组织和行政级别机构的报告，内容涉及加盟店、小企业、就业创造、税收生成以及外国对美直接投资的好处。该证据支持了申请人拟议事业领域的整体价值。因此，审理主任正确认定申请人的拟议事业具有实质性价值。但同一证据并未充分说明申请人所提议的具体事业将如何以与国家重要性事项相称的方式提升加盟店、小企业、就业创造、税收生成以及外国对美直接投资的好处。

仅包含利用加盟经纪服务的初步意向，而未具体说明写信人所期望的加盟店的预测或目标。

同样，申请人的商业计划预测，其拟议事业在启动后五年内总薪资将增长近四倍，达到超过350,000美元的所得税。申请人还主张，其预期促成设立的虚拟加盟店所产生的间接就业创造将带来超过1,900,000,000美元总薪资中的209,000,000美元“税收”。但记录未能充分确立申请人所提及的期望薪资和所得税数字是否在与国家重要性事项相称的水平上影响政府收入并惠及美国经济。此外，与其就业创造期望一样，申请人对其拟议事业活动产生税收的期望在记录中未得到实质性、相关且有证明力的证据的充分支持。例如，意向书和备忘录未充分描述其怀有的培育潜在加盟店意图所产生的薪资支出和税收生成金额。

申请人还主张，其拟议事业所产生的就业创造和薪资税可能产生积极的经济影响。具体而言，申请人强调其事业将总部设在北卡罗来纳州，具体为I I。但记录中的证据未提供任何事实或数据，说明北卡罗来纳州整体或I I具体是否属于经济萧条地区。此外，如前所述，申请人的商业计划和陈述期望在其拟议事业开始商业运营后五年内将员工人数增至六名员工。记录未以实质性、相关或有证明力的证据支持拟议事业雇用六名工人的潜在重要性。此外，没有任何迹象或讨论说明源自申请人拟议事业的1,398个“间接”就业岗位的地点。因此，我们无法评估申请人事业可能创造的未实现潜在就业岗位的重要性。

而且，尽管申请人提议以有意在美国加盟店进行直接投资的外国投资者为目标，但记录未通过充分的实质性、相关或有证明力的证据表明申请人预期拟议事业将产生的外国直接投资的规模，以及该规模是否达到涉及国家重要性的水平。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项必要条件，我们认定其不值得行使有利的自由裁量权以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。而且，如前所述，我们保留申请人是否证明其类别上符合EB-2分类资格以及是否在Dhanasar分析框架其余各项条件下符合自由裁量性国家利益豁免资格的问题。见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。因此，我们将驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。