AUG152023_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：27469009 日期：2023年8月15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）

申请人是一名导游/企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 移民分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。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（de novo）。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才能的个人。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，且该豁免“ 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定义“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；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。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于外籍国民的资格性质或拟议事业，外籍国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外籍国民的贡献中受益；以及外籍国民贡献中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表明，权衡之下，豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人最初在 I-140 表格上声明其拟议就业为“ 总裁兼首席导游 ”，其非技术性职位描述为“ 推广、指导和协调游览及旅行 ”。在其个人陈述中，申请人对其事业描述如下：

我创立了该公司~-------~，目的是提供探险和
运动旅行套餐，重点关注生态旅游、探险、灵性和文化旅游
体验。

[2] 记录包括申请人的文凭和来自巴西 Universidadd lin 的学业成绩单，显示其于2003年12月获得旅游学学士学位，以及一份学历评估，说明该外国学位等同于美国酒店管理学士学位。此外，雇佣信函证实其在完成学士学位后在旅游和旅行行业拥有五年以上的逐步工作经验。

审理主任认定申请人不符合 Dhanasar 框架的第一项要件，因为证据表明申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。然而，审理主任未对第二项要件（申请人是否处于有利地位能够实施其拟议事业）进行分析。此外，审理主任认定申请人不符合 Dhanasar 的第三项要件，因为申请人未能表明，权衡之下，任何国家利益因素将超过劳工证程序所固有的利益。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

在上诉中，申请人主张审理主任在评估 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素时适用了“ 更严格的证据标准 ”，且未分析“ 证据的整体 ”，包括其个人陈述、商业计划、具有证明力的研究和专家意见。

关于本事项中的证据标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 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，审理主任全面分析了申请人的文件并权衡了其证据，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, 26 I&N Dec. 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。申请人提交了论述旅游领域重要性及其对美国经济影响的文章和报告。本办公室认可旅游业和职业的价值；然而，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

同样，申请人的个人陈述强调旅游业的价值，而非聚焦于其具体事业的前瞻性影响。申请人详细论述了旅游业如何创造就业、发展一国基础设施、促进文化交流并为国家经济创造收入。然后申请人声称，其拟议事业由于属于旅游领域，将“ 降低失业率并促进整体经济增长 ”，并“ 提升国家在全球的形象和声誉，这可对外交关系、贸易和投资产生积极影响 ”。然而，申请人未指出任何可将其具体事业直接与整体经济增长联系起来的佐证证据。未指明领域内具体影响的概括性结论性陈述证明价值甚微。参见 1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

此外，申请人主张来自~-------~（O大学商学院兼职教授）的专家意见提供了独立客观的证据，证明

其事业的国家重要性。意见书的大部分内容讨论了旅游和旅行行业作为“世界最大行业之一，推动社会经济发展和创造就业”的重要性。该信还指出申请人“对拉丁美洲市场的深入了解”，并强调了巴西与美国的经济关系和贸易伙伴关系。我得出结论，申请人“卓越的领导力和深入的知识将成功驾驭美国公司与拉丁美洲公司之间复杂纷繁的贸易协议谈判”，并“帮助美国公司在外国市场开展业务，也将帮助希望在美国开展业务的拉美公司，包括设立实体办公地点。”

然而，申请人并未提及其事业将涉及谈判贸易协议或协助美国公司在外国市场开展业务，或反之。申请人一直声称其拟议事业是“激励和促进美国的旅行和旅游”，其公司的使命是为客户提供旅行和旅游服务，如班车服务、直升机飞行体验、体育探险、城市观光和定制旅行套餐。申请人还表示，作为其公司总裁，他将指导其业务的所有活动并谈判商业合同，但记录中没有任何内容表明他将为美国或拉丁美洲的公司提供建立贸易协议或商业关系的协助。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见或可给予其较低权重。参见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

此外，我们在 Dhanasar 案中指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“[一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性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。”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人的商业计划试图通过叙述美国旅行和旅游行业的价值和重要性来展示其事业的潜在积极经济影响。例如，该计划规定“到2040年，国际旅行将成为一种更快速、更便捷、更具生态可持续性的活动”；“世界上创造的所有新就业岗位中约20%与旅行和旅游相关”；“过去十年旅行收入增长了约100%”；以及“美国旅行社每年产生超过1000亿美元的收入。”然而，Dhanasar 要求我们关注“外国人拟从事的具体事业”，而非个人将工作的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

尽管申请人的商业计划列出了其总体使命和目标，但未提供足够细节以显示任何雇用美国工人的重大潜力或其他达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。商业计划称申请人的公司将起步时配备四名全职员工，但未提供任何未来人员配置预测。该计划还称“公司预计未来三年内不会出现任何费用或现金流问题”，但未详述其未来财务预测。在上诉中，申请人引用了美国小企业管理局（SBA）官方网站的内容：“撰写商业计划没有正确或错误的方式。重要的是你的计划满足你的需求。”然而，虽然SBA的职责是协助小企业成长和繁荣，我们在此的职责是根据 Dhanasar 框架评估证据并裁决申请。

申请人声称其事业“ 将促进就业创造、税收生成和目的地故事讲述，并将产生连锁效应，积极影响数百万美国人的生活。 ”我们承认任何商品或服务的提供都有可能影响经济；然而，记录并不支持申请人由四名员工提供旅游服务的小企业将以如此大规模运营，从而惠及美国经济或商业行业达到国家重要性水平。此外，记录未表明该公司将对亚利桑那州或美国西部的任何经济萧条地区产生实质性影响。除商业计划中的主张和他本人的陈述外，申请人未提供佐证证据证明其公司的人员配置水平和商业活动将在区域或对美国提供实质性经济利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于这些原因，我们认定申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架第一项要素中的国家重要性要素。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

审理主任既未明确陈述也未提供对已提交证据的分析以表明申请人满足 Dhanasar 框架的第二项要素。3 由于审理主任未提供必要的分析，我们进行重新审查以确定申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位。

在此，申请人的拟议事业聚焦于其公司以及其创业活动将如何为美国创造就业和积极经济影响。虽然我们同意申请人在旅游行业的资质和经验足以使其能够继续在美国该领域就业，但记录并未表明他处于作为企业家推进事业的有利地位。

如上所述，在 Dhanasar 框架的第二项要素中，我们将焦点从拟议事业转移到申请人身上。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。Dhanasar 裁决列出了在确定申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时可考虑的若干因素，包括若干与创业努力相关的因素。这些包括在类似努力中的成功记录、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。另见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policymanual（描述了企业家为支持国家利益豁免请求可提交的几类证据，包括所有权和在总部位于美国的实体中的积极或核心角色、显示外部投资者未来投资意向的文件、孵化器或加速器参与、知识产权以及初创公司的相关增长指标）。在本案中，记录缺乏支持上述任何因素的证据。

3 审理主任认定“ [所提供的证据不能证明申请人满足国家利益豁免的第一项和第三项要素。 ”

记录表明申请人拥有巴西一所大学的旅游和酒店管理学位，并且其整个职业生涯都在旅游行业工作。简历显示，2017年，申请人就读于[已隐去]学院学习国际商务，但一年后“ 暂停 ”学业，且他没有其他与创业努力相关的教育背景。尽管证据包括前雇主的几封经验信函，但没有证据表明他此前曾尝试或成功创办新企业。这些信函仅描述了申请人在旅行和旅游行业的知识和经验。

此外，记录缺乏任何实现该事业的进展文件，这可能包括将企业设立为法律实体、企业注册、获得任何必要资金、租赁或购买企业实体空间，以及雇用员工和承包商。申请人的商业计划未包括有助于评估第二项要素的财务预测和预计、公司里程碑或资金来源。相反，申请人提供了其2021年纳税申报表和附表C（营业损益）的副本，显示公司总销售额为60,120美元，业务费用总额为19,030美元。然而，由于申请人仅提供了2021年的纳税申报表，我们无法看到公司的进展。4 此外，提交的纳税申报表未包括其签名或任何已向美国国税局提交的迹象。没有签署的纳税申报表以及已提交的证据，该证据无法核实，因此不足以支持申请人关于其业务的主张。

此外，记录未提供关于潜在投资者或客户兴趣的充分信息。申请人提交了其Instagram页面的部分副本，显示该公司的在线存在，以及一篇来自l !Arizona杂志关于其公司的文章。然而，申请人未提供其他佐证证据证明这些营销策略已带来销售、合同或客户，以展示一定的成功记录。申请人声称其“ 与重要公司建立了合作伙伴关系，以扩展我们为客户提供优质服务的能力 ”并“ 与旅行相关产品和服务提供商建立了关系 ”，但记录未显示信件或合同证据以证实这些合作伙伴关系。

尽管“ 我们并不……要求申请人证明其事业更有可能最终成功 ”，Id.，但此处的记录包含更多关于其作为旅游和旅行相关行业勤奋员工的成就的信息，而非关于其拟议企业的前景。因此，我们认定申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡后批准豁免是否符合国家利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人在上诉中声称，由于劳工证不切实际，其有资格获得豁免，因为劳工部法规中没有条款允许自雇企业家提交劳工证。然而，由于申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第一和第二项要件，其不

4 申请人的商业计划书称该公司成立于2019年。

符合作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第二项要件，我们认定申请人未能证明其有资格获得、或以其他方式理应作为自由裁量事项获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。