AUG282023_03B5203 · 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：28081750 日期：2023年8月28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）

申请人是一名经理和律师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准此项对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

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符合国家利益豁免的资格。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 Christa'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

要获得国家利益豁免资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。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框架。Dhanasar指出，USCIS可以酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格作出认定。该决定仅涉及申请人的国家利益豁免资格。因此，上诉中需审议的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，且申请人处于有利地位能够推进拟议事业，但申请人未能证明拟议事业的国家重要性。审理主任未就Dhanasar第三项要件作出认定，即权衡之下豁免工作邀请要求是否将有利于美国。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。本办公室还将撤销审理主任关于申请人通过证明其处于有利地位能够推进拟议事业而满足Dhanasar第二项要件的结论。

申请人持有教育和法律学位。2000年至2007年，申请人在“ 一家在教育计算领域提供服务的公司 ”担任教学协调员。2003年至2019年，一家在巴西管理多家快餐店的控股公司聘用申请人为执行董事，后为律师。2018年末和2019年，在仍受雇于该餐饮公司期间，她同时在一家律师事务所担任总经理兼运营经理和律师。申请人最近于2019年11月以B-2非移民访客身份进入美国，后变更为F-1非移民学生身份。当她于2021年12月提交申请时，申请人未主张在美国有任何工作经历。

申请人描述了其拟议事业。原文中的错误未予更改：

我的拟议事业是拥有并经营一家移民创业支持解决方案办公室……，以提供移民的个人和商业咨询与顾问服务……。

移民创业支持解决方案办公室将处理移民个人管理的各个方面，例如获取基本的北美文件、个人和家庭安置、接受高等教育的机会；在美国的移民咨询和建议，例如签证和国籍问题；移民商业咨询和顾问，例如改造现有业务和开发新业务。

随申请提交的商业计划表明，拟议事业将：

专注于以下领域：移民个人以及由移民创建或将要创建的公司。该办公室将就

移民个人一般身份规范化以及拉丁美洲移民企业在弗吉尼亚州的业务发展提供咨询和顾问[原文如此]。此外，该办公室将为全美国的移民个人和公司的一般规范化提供在线培训服务。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟开展的具体事业。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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人提交了一封来自~I----~大学法学院一位助理教学教授的顾问意见函。本办公室可以酌情将顾问意见陈述视为专家证言。但当某一意见与其他信息相冲突或在任何方面存有疑问时，本办公室无需接受该证据，并可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)。

顾问意见函中对拟议事业的描述与申请人自己的描述存在显著差异。顾问意见函指出申请人“将运用其在移民咨询方面的经验[原文如此]”，但在其本人陈述和简历中，申请人并未主张其具有任何移民律师、顾问或咨询师的经验。她的商业计划强调“在人力资源、法律和培训领域的经验……”。

顾问意见函指出，“美国商务服务局建议在巴西没有实体存在的美国公司与巴西公司合作后再进入市场。”该函还指出，拟议事业将“帮助美国中小企业改善运营并实现更好的生产力和盈利水平。”这些陈述的相关性并不明确。申请人本人并未主张她打算帮助优化美国中小企业，或经营一家“巴西公司”以帮助寻求在巴西建立存在的“美国公司”。相反，她表示她寻求在弗吉尼亚州设立一家“移民创业支持解决方案办公室”，为移民提供“个人和商业咨询与顾问[原文如此]”服务。

同样，商业计划包含一个表格，列出申请人公司将提供的服务。该表格未包括向寻求扩展至巴西的美国公司提供服务。相反，其项目包括“美国的移民咨询与顾问”和“弗吉尼亚州的移民商业咨询与顾问”。商业计划明确“重点关注拉丁美洲社区，以及为已居住在弗吉尼亚州地区的移民企业提供咨询和顾问服务。”
这一所述“重点关注……弗吉尼亚州”倾向于限制拟议事业的更广泛影响。商业计划还提及“为全美国个人和公司的一般规范化提供在线培训服务”，但关于这些服务的细节甚少。该

申请人未解释如何、或证明其拟议事业的这一要素将在国家层面对移民社区产生重大影响。

申请人称，其拟议事业“ 将在美国直接创造5个新的就业机会 ”，而“ 更新的就业乘数 ”预计约有29个“ 间接就业岗位 ”。申请人主张，其服务将“ 创造一条就业创造链 ”，从而带来进一步的税收收入。拟议的直接雇员将包括一名接待员、一名音频/视频技术员和两名律师助理。申请人提供了关于[已隐去]地区移民社区的统计数据，但未估计其拟议事业将对该社区产生的影响。相反，商业计划中的估算侧重于公司计划收入。申请人未证明对个人客户的总合利益将具有国家重要性。

关于所主张的间接就业岗位，所引用的29个就业岗位的数字似乎是基于对所有“ [专]业、科学和技术服务 ”平均得出的“ 乘数 ”所作的粗略估计，而非对申请人特定拟议事业的任何具体分析。后来，在回应拒绝意向通知（NOID）时，申请人引用了不同的统计数据，预计约有10个间接就业岗位，约为最初预测的三分之一。申请人未处理或解决这一差异。

即便如此，申请人也未证明直接就业岗位和可能的间接就业岗位将产生与国家重要性相符的重大或实质性经济影响。Dhanasar并未规定每一项创造就业的事业都具有国家重要性。相反，它指出：“ 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……很可能被理解为具有国家重要性。 ”证明这些效应的责任在申请人。

申请人对NOID的回应在很大程度上重复了此前已在上文处理过的主张，并还包括关于美国小企业的统计数据。申请人并未声称其拟议事业将影响美国所有小企业。相反，其所述重点在于[已隐去]地区的移民拥有的企业。

申请人还引用了关于管理咨询领域的统计数据。关于某一特定领域的一般性陈述并不能确立该领域中某一个人工作的国家重要性。国会并未将管理咨询师豁免于法定的工作邀请要求。

审理主任拒绝了申请，称申请人未证明其拟议事业的重大利益将超出其自身客户的范围，“ 以更广泛地影响行业或领域 ”。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主要由此前已在商业计划和回应NOID时提交的论点和主张组成，因此已在上文处理。申请人引用了与小企业有关的额外数字，但未解释其拟议事业将如何影响并非其客户的小企业。

申请人还称，现行USCIS政策对企业家给予特别考虑。然而，该政策并未广泛或推定地将企业家豁免于法定的工作邀请要求。相反，它要求在评估每个案件中的证据时保持灵活性，同时确认

企业家必须提交证据以满足Dhanasar的所有要件。USCIS政策手册指出，“ 许多创业事业是以创收、盈利能力、估值、现金流或客户采用来衡量的 ”，但“ 其他指标可能同等重要 ”。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。该指南并未表明申请人仅通过提交关于收入和其他因素的估算或预测即满足Dhanasar要件。相反，我们必须权衡这些主张，同时评估佐证证据。申请人未证明其预测达到国家重要性的水平。申请人提交了关于当地失业率和税收收入的统计数据，但未证明其拟议事业将显著改善所引用的数字。上诉中，申请人引用了关于Hopewell及周边地区的新失业统计数据，但未证明其拟议事业将对失业产生重大或实质性影响，无论是在当地还是全国。

基于上述理由，申请人未确立其拟议事业的国家重要性。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二要件将重点从拟议事业转移到个人。为确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在本案中，审理主任未作进一步解释即认定申请人已证明其处于有利地位以推进其拟议事业。我们不同意。

申请人拟议事业的很大一部分涉及向“ 希望正常移民或已经移民但处于非正常状况 ”的拉丁美洲人提供咨询，即无证件身份。然而，申请人未主张其在美国移民法方面有任何先前经验或培训。相反，商业计划引用了申请人在巴西的“ 在人力资源、法律和培训领域担任运营总经理的经验 ”。记录中的申请人法学院成绩单未显示任何移民法课程。虽然记录中的文件表明申请人是F-1非移民学生，但这些文件指明其学习课程为英语作为第二语言，而非法律。

在回应NOID时，申请人称其工作约一年的律师事务所“ 专注于为巴西移民及其在葡萄牙定居提供法律 ”。申请人未主张或证明葡萄牙移民法与美国移民法足够相似，以致其在一方面的经验传达了对另一方面的实际知识。

申请人未记录其已采取何种步骤（如有）以获得美国某司法管辖区的律师资格、弗吉尼亚联邦的外国法律顾问认证，或

移民上诉委员会的代表认可。因此，申请人未证明其现在或已采取措施成为在弗吉尼亚州合法合格提供移民服务。

申请人未证明其在移民咨询相关或类似努力中具有教育、技能、知识和成功记录。

基于上述理由，申请人未以优势证据证明其处于有利地位以推进涉及提供移民相关法律咨询的拟议事业。此外，申请人未确立其过去帮助个人企业家建立或加强其企业的经验的性质或程度。

申请人对NOID的回应包括一份ServSafe证书副本，表明其已通过“ 食品保护经理认证考试 ”。申请人于2022年8月参加该考试，即其提交申请八个月后。因此，该认证不能确立其在提交申请时的资格，如8 C.F.R. § 103.2(b)(1)所要求。此外，尽管申请人声称该认证“ 证明[其]协助和指导食品领域创业移民的能力 ”，该认证似乎是针对食品行业经理，而非为这些经理提供咨询的管理咨询师。申请人未主张参加过与其它行业类似的考试。结合申请人在巴西餐饮业多年的经验来看，其追求这一特定认证似乎更符合其自己在食品行业工作的意图，而非在管理和移民咨询方面的计划职业。

申请人提交了商业计划，但未证明实施该计划或以其他方式实现拟议事业的进展，也未证明在国外建立和经营类似业务的过去经验。关于[已隐去]小企业和移民社区的一般统计数据不足以确立潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

确立申请人过去创业成就并佐证未来符合国家利益工作的预测的证据是有利因素。缺乏佐证证据的主张不足以满足申请人的举证责任。一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)。在此，申请人未证明过去的创业成就记录。其大部分过去经验是在一家其未主张拥有或设立的控股公司，且其未证明过去曾建立并成功经营类似其拟议事业的业务。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，证明其满足Dhanasar国家利益测试中关于国家重要性及处于有利地位以推进拟议事业的要件。对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对第三项要件保留辩论。2

2 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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明其处于有利地位以推进拟议事业。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。