AUG312023_06B5203 · 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：28048589 日期：2023年8月31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）

申请人是一名法律分析师和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）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进行国家利益豁免。参见本法第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）在符合国家利益的情况下，可以行使裁量权批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

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，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 underlying 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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得行使裁量权，以“ 国家利益 ”为由豁免工作邀请要求。同上。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，USCIS 可以作为裁量事项 [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于裁量性质）。

- 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。[2]

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。记录支持该认定。上诉中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（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. 实质价值与国家重要性

申请人打算将其目前在巴西提供法律咨询服务的业务，作为合伙关系的一部分扩展至美国。申请人最初提供了一份确定性声明，其中包含对其公司的以下描述：

简而言之，[该公司]专注于咨询和法律服务，主要侧重于公司法和监管。总体法律咨询、税务和民法方面的顾问服务，以及总体上亲身参与贸易合同的制作，都将属于[该公司]业务组合所提供的众多服务之列。我公司的服务将帮助美国公司开始在国外开展业务，或巩固和保障那些已在巴西和其他国家运营的公司的地位。

我公司的主要目标市场（试点市场）将是加利福尼亚州，并计划扩展至犹他州和亚利桑那州。我依据美国小企业管理局（SBA）HUBZone 的政府数据库来确定我的选址。HUBZone 计划旨在促进历史上未被充分利用的商业区内的小企业增长。决定在此处设立企业，源于我希望表明立场并创造积极影响，为加利福尼亚州未被充分利用地区的美国工人创造就业机会，并计划扩展至犹他州和亚利桑那州，改善美国工人的工资和工作条件，帮助当地社区吸引对该地区的投资，从而促进经济发展。

此外，一份财务预测显示，[该公司]预计在第5年实现年收入2,745,000美元，在这5年中缴纳税款总额700,000美元。在同一5年期间，我打算总共创造36个就业岗位，总投资为1,000,000美元，从留存收益中再投资于公司，以及150,000美元的初始启动资本。

审理主任认定，申请人提供咨询服务并为美国经济做出贡献的事业具有实质价值。审理主任进一步认定该事业具有国家重要性。审理主任的决定概述了申请人的意图，指出

[2] 关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

“ 拟议事业将帮助美国公司开始在国外开展业务，或巩固和保障那些已在巴西和其他国家运营的公司的地位。 ”该决定列出了为审理主任认定提供依据的已提交证据：教育和经验证书、支持信、商业计划书、意向书以及“ [其]他材料 ”。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

虽然本办公室同意申请人的拟议事业具有实质价值，但不同意审理主任关于该事业具有国家重要性的认定。由于本办公室在下文认定申请人未能根据 Dhanasar 框架的第二项条件确立其国家利益豁免资格，本办公室无需全面处理申请人在第一项条件下的资格问题。但是，本办公室将讨论该问题，以告知申请人在今后任何国家利益豁免程序中应对此予以处理。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 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，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。 ”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

申请人未能证明其拟开展的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则能为国家带来实质性的积极经济影响。申请人最初提交了一份商业计划，描述其有意在HUBZone（历史上未充分利用商业区）内建立并扩展其业务。小型企业管理局HUBZone计划[3]的目标是推动经济萧条地理区域的小企业增长，该商业计划称其公司打算重点服务以下城市：加利福尼亚州；犹他州；以及亚利桑那州。然而，该商业计划并未阐明公司到第五年预计创造的36个就业岗位将如何对这些地区产生实质性的积极经济影响。此外，该商业计划未描述申请人在目标HUBZone内识别了哪些企业或行业作为潜在客户，以实现公司运营第五年总计2,745,000美元的营收目标。同样值得注意的是，尽管申请人强调其在促进跨境贸易方面的专长，并称其可利用该专长“ 使美国市场对外国企业和/或投资者更具吸引力 ”，但他并未解释其将如何激励外国实体投资于经济萧条地区的企业。此外，尽管该商业计划提供了一张表格，描绘了来自各方的每笔75,000美元的投资，

[3] 参见 https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。

申请人和其商业伙伴在美国创建公司，但记录中未包含证明这些投资资金可用性或存在的文件；记录中仅包含申请人在巴西的合伙企业的设立文件，以及一份2020年的合同，该合同援引了拟用于对该美国公司进行投资的资金来源。此外，尽管商业计划预期将留存年度收益再投资于该公司，但增长预测数据似乎并非来自客观来源；在缺乏证明该企业具有现实运营潜力的可信证据的情况下，无法明确该公司将产生收入以创造就业、扩张，或以其他方式显著影响其拟运营所在城市的经济。4 在缺乏关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未能显示申请人公司为美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

尽管申请人的陈述反映其有意为其商业客户提供咨询服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。申请人的陈述和商业计划仅概括描述了申请人拟提供的法律咨询服务；无论是专家意见书还是推荐信，均未就申请人提出的任何具体事业如何达到国家重要性水平提供见解。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未能显示申请人的拟议事业足以超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响法律咨询领域或美国经济。

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。我们将撤销审理主任关于此问题的认定。在任何未来的国家利益豁免程序中，申请人必须确立其符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为确定其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：其在相关或类似工作中的教育、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。Id. at 890。

审理主任认定申请人未能确立其处于有利地位以推进其拟议事业。审理主任的决定指出，申请人的教育文件以及前雇主和客户的推荐信未能提供充分证据证明申请人的专业经验达到表明其处于有利地位以推进拟议事业的水平。

4 申请人必须以相关、可信且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369 at 376。

在上诉中，申请人主张，审理主任并未适用支配性审查标准即优势证据标准，5 而是“ 施加了超出法规规定的新的实质性和证据性要求 ”。尽管申请人声称其已提供充分证据证明其符合国家利益豁免的资格，但他未进一步解释或指出审理主任在适用优势证据标准以外的任何证明标准拒绝其申请的任何具体情形。申请人提交了一份书面论证意见，其中通过其律师重申了其教育和经验。该书面论证意见还就推荐信陈述如下：

[审理主任指出]这些信件未突出上诉人的工作在美国经济或专业领域中的重要性。为证明相反情况，我将把您的注意力转回上诉人的技能和专长。上诉人曾在其[巴西公司]担任管理合伙人，并在法律领域取得了巨大成功。

该书面论证意见接着描述了申请人设计的用于提高效率并减少客户缺席法庭听证的系统。经审查，记录中关于申请人法律和创业成就的细节几乎全部见于申请人或其律师生成的文件中；这些文件包括求职信、申请人的确定性陈述、其商业计划、其简历，以及看似其巴西公司网站上宣传其扩展至美国计划的页面。作为申请人获得学士学位后工作经验证据提交的信件仅概述了其职责。为回应证据请求而提交的三封推荐信笼统地谈及申请人工作的质量；虽然作者描述了其业务并表示申请人向这些企业提供了法律服务，但他们未详细说明所提供的服务，也未阐明任何可支持申请人作为处于有利地位以推进具有国家重要性的具体拟议事业的个人资格的具体成就。同样值得注意的是，虽然投资者对某项事业感兴趣的证据可用于证明申请人处于有利地位以推进该事业，但这些信件不具承诺性，仅笼统提及申请人在美国提供法律服务的兴趣；它们缺乏可信证据支持以证明存在投资申请人企业的真实兴趣。记录还包含讨论法律职业和企业家统计数据的行业报告和文章；该信息未提供可信证据证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

记录未能确立申请人如Dhanasar先例决定第二项要件所要求的那样处于有利地位以推进拟议事业。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；see also 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审理替代性问题）。

5 See INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（将“ 更可能而非不可能 ”讨论为事件发生概率大于50%）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件。我们认定申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得国家利益豁免。申请将继续被拒绝。

命令：上诉被驳回。