DEC202023_08B5203 · 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：29227708 日期：2023年12月20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）

申请人是一名法律顾问，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明拟议事业的全国重要性，也未能证明豁免劳工证要求符合美国利益。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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未界定“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[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, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有全国重要性；
- 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

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar 第一项要件，即实质价值与全国重要性，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全国重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

本办公室审查了申请人的商业计划书、推荐信、培训证书和陈述，所有这些均强调申请人的教育、经验和技能。然而，申请人的个人和专业资格涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业根据 Dhanasar 第一项要件是否具有实质价值和全国重要性。

在初始提交中，申请人表示她可以作为外国法律顾问工作，使在巴西投资的美国公司和在美国投资的巴西公司不会招致罚款或损失。她将利用其法律教育和经验来整合并促进这些企业的扩张。为支持其主张，申请人提供了关于涉及巴西的总统倡议、城市规划、用于解决税务债务的登记令状以及建筑公司监管和合规事项的背景信息。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，她表示她将开办自己的企业，[已隐去]。对其业务范围的逐字描述包括：

“ 专门从事美国与巴西之间法律事务的国际咨询服务，帮助美国公司参与公开招标或在巴西开展业务，并处理信贷补偿和税务债务以降低成本，同时巴西公司可以前来在美国投资，并在寻找一家（在美国境内）讲葡萄牙语且了解美国法理的本地咨询公司时感到更安全。 ”

其事业的预期影响包括创造直接和间接就业机会，并可能促进北美经济。为支持其主张，她提供了关于其企业在创造就业、产生税收和改善社区方面的“ 涟漪 ”效应和“ 乘数 ”效应的解释。其商业计划书提供了关于企业咨询的价值和经济价值以及移民企业家价值的信息。她表示打算在其

新企业中雇用本地专业人士，并估计到第五年，其事业将产生890,000美元的收入并创造六个直接就业岗位。

审理主任认定申请人未能证明该事业的全国重要性。本办公室同意。由于该事业的预计收入和就业创造数字必然取决于申请人客户的数量和规模，仅声称她希望其企业实现何种目标不过是猜测。即使该事业的收入和就业创造预测不止于猜测，它们也不会表明该事业的运营规模达到了全国重要性的水平。此外，申请人未提供证据基础以得出结论认为其拟议事业的“涟漪效应”将超出其自身企业和客户的范围。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业所产生的经济活动如何达到影响美国经济的水平。记录未显示申请人拟议事业对美国区域或全国经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”的水平。See id. 尽管她声称其事业将促进北美经济，但申请人未提供证据证明其企业与所声称的经济影响之间存在足够直接的关联。

本办公室同意企业咨询服务、外国投资以及法律和税务代理是重要的；然而，整体行业及其内职业的重要性并不必然确立拟议事业的全国重要性。在确定全国重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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”。See id. at 889。申请人依赖关于某一行业经济价值和经济价值的背景信息和统计数据是错误的，因为这并未涉及具体拟议事业的影响。

在上诉中，申请人再次强调其事业的“涟漪”和“级联”效应，并依赖其资格、经验和执行拟议事业的能力。她提议将其企业名称更改为“[已隐去]”，该企业专注于税收抵免服务、诉讼代理、房地产市场中的经济适用住房以及吸引外国直接投资。为支持其主张，她提供了一份新的商业计划书，其中各节讨论了经济适用住房危机，并展示经济适用住房如何为家庭和经济创造积极的长期效应。其证据还包括对税收抵免是什么及其如何有用的解释、房地产分区合规的困难以及财产和税收减免咨询服务的价值。更新后的商业计划书包含新的收入预测，以及新的估计，即其企业到第五年将创造29个直接就业岗位。

尽管我们在上诉中认可这些变化，但它们并不能推翻我们上述的分析。举例而言，虽然申请人可能提供其他企业用于建造和销售经济适用房的服务，但她并未提供估计，说明她将在这一领域服务多少客户、经济适用房的建造和销售如何直接归因于她的服务，或者住房居住者即使总体上将如何改善其社区或产生所主张的对经济的贡献。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。我们认定，其所主张的其事业的影响过于宽泛、笼统且未经证实。申请人未提供

充分证据以支持其关于该事业具有国家重要性的主张。因此，她未能依据 Dhanasar 的第一项要件确立资格。[2]

III. 结论

案卷中的文件未能确立所提议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将没有实际意义。

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有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出裁决对结果并非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)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格或在其他方面有理由获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

2 我们认可申请人在上诉中提交的证据，包括其本人及其家庭的房地产持有和财务能力；然而，我们在本决定中不对该证据进行分析，因为其涉及 Dhanasar 的第二项要件。