FEB272024_09B5203 · 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：28838637 日期：2024年2月27日

对内布拉斯加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）

申请人是一名律师，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。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附的工作邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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。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 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的个人。由于该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工作邀请要求符合国家利益。

尽管法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项，对归类为 EB-2 类别的申请人授予工作邀请、从而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(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，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

归类为 EB-2 类别，前提是他们证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(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，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室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工作中的成功记录。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兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请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。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

审理主任注意到申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得 EB-2 分类。但审理主任最终认定，申请人具有实质价值的[1] 拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家级重要性水平。审理主任还认定，申请人并非处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任还认定，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证不会有利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定基于对法律和事实的错误认定。具体而言，申请人主张审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准

[1] 申请人提交了大量来自非营利研究机构和行政级别机构的文章、网页和报告，涉及信息技术在美国的重要性。该证据支持了申请人拟从事事业领域的整体价值。因此审理主任正确地认定申请人拟从事的事业具有实质价值。但同一证据并未充分说明申请人的具体拟从事事业如何证明其在该特定领域具有国家甚至全球影响、将广泛涉及该领域达到国家级重要性水平的事项，或如本办公室下文将讨论的那样带来积极的经济效应。

而非优势证据标准，并声称审理主任未考虑申请人提交的全部证据。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。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说明责任。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）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说明责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方提供文件、证词等形式的证据，且须符合适用的法定、监管和政策规定，足以使问题得到实质审理。申请人提交了其简历、数封推荐信、其教育资历的副本、数份参加研讨会或继续教育课程的出席或参与证书、关于国际商务、海事法、外国直接投资的文章和其他“政府报告”、专家意见书以及职业计划。[2] 申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前和上诉时提交的证据表明，申请人符合 Dhanasar 框架下的全部三项要件，并值得在符合国家利益的情况下自由裁量豁免工作邀请、从而豁免劳工证。但如下文所述，申请人的证据和主张无法帮助其履行举证责任和说明责任，因为它们与 Dhanasar 框架第一项要件下拟从事事业的国家级重要性关联不足。

A. 拟从事的事业

申请人打算设立_____，以“为行业的企业部门以及中小型公司提供法律服务、国际谈判和海事管理方面的咨询服务”。申请人的事业旨在瞄准“北美公共和私营部门的行业和公司，尤其是”工业、商业和零售，以及酒店和住房公司。申请人的实体将提供国际贸易咨询服务，提供“海关合规解决方案”，如关税优化、HTS 分类和关税工程、美国海关披露和通信、美国海关审计、对外贸易区分析和设立，以及自由贸易协定和 GSP 咨询。申请人的事业提议积极影响美国的外国直接投资，尤其是来自委内瑞拉的投资，并实现其雇用大量美国工人的潜力。申请人对某事业的描述中的缺陷，在审查其提交至记录的证据时显而易见。申请人的证据无法帮助其履行举证责任和说明责任，因为该证据不足以支持拟从事事业在 Dhanasar 框架第一项要件下的国家级重要性。

B. 国家重要性

审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因为申请人未能证明该事业具有国家乃至全球影响

2 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。

在其领域内的影响、拟议事业的更广泛影响或其潜在积极经济影响。基于以下理由，我们同意。

在根据Dhanasar判定国家重要性时，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，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“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内具有国家乃至全球影响。”Id。我们还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力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。因此，被审查的不是非公民将填补或履行何种职责或从事何种职业，而是其结合职业与职责的实际计划。

申请人展示了其事业的潜在全球或国家影响、任何更广泛影响以及任何积极经济影响，这些都源于其基于以往在该领域工作而对拟议事业的具体个人执行。而申请人提交至案卷的证据整体并未远离这一核心主张。但申请人的主张凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件关注的是拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架不关心拟议事业的成功或申请人此前在其事业领域的过往记录。

例如，申请人提交了数封推荐信至案卷。但这些信件并未提及申请人的拟议事业。相反，它们描述申请人称职地履行其被分配的岗位职责，或以其他方式描述其此前所做的工作。申请人过去履行其拟作为拟议事业一部分而履行的职责的表现，并不支持该事业的国家重要性。尚不足以明显看出申请人过去履行其职责如何具有全球或国家影响、更广泛影响或积极经济影响。同样，申请人通过参加研讨会或继续职业教育活动获得的教育资历和专业证书，也不足以证明其拟议事业的国家重要性。3

申请人在上诉中主张，其事业在经济中具有全球或国家影响。他们争辩称，其拟议事业有潜力通过增加外国直接投资（特别是来自委内瑞拉的投资）以及雇用大量美国工人来服务于美国的国家利益。

从申请人的职业计划中无法明显看出其拟议事业如何上升到国家重要性水平。虽然职业计划描述了其拟提供的服务范围，但未充分显示这些服务如何超越“北美公共和私营部门的行业和公司，尤其是”其打算瞄准的工业、商业和零售

3 申请人关于其在其拟议事业领域过去成功表现的主张，以及其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明符合Dhanasar框架第二项要件下的资格。

以及酒店和住房公司。或者换言之，尚不够清楚申请人的法律和商业咨询服务提供将如何对其领域产生全球乃至国家影响，而不仅限于其打算瞄准的公司。职业计划也未指明拟议事业的更广泛影响。例如，申请人将外国直接投资（特别是来自委内瑞拉的投资）的增加和显著的就业创造确定为源自其拟议事业的益处。但尚不明显看出这些益处如何广泛涉及上升到国家重要性水平的事项。例如，虽然申请人指出增加外国直接投资，特别是考虑到其根基而来自委内瑞拉的投资，但他们未具体说明其预期实现增长的幅度。当无法轻易看出该事业将产生多少外国直接投资以及这与美国增加或吸引外国直接投资的利益有何关系时，对申请人拟议事业更广泛影响的充分评估就会受到阻碍。此外，案卷中尚不明显看出吸引特别是来自委内瑞拉的外国直接投资如何广泛涉及上升到国家重要性水平的事项。例如，案卷未涉及来自委内瑞拉的外国直接投资与其他国际地点之间的任何区别，以辨别委内瑞拉外国直接投资是否在更大程度上服务于国家利益，从而上升到国家重要性水平。

我们在Dhanasar中说过，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力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。申请人的上诉笼统提及拟议事业雇用美国工人的显著潜力。但申请人的职业计划表明的是一项初期计划，即在未来某个不确定时间“ 随着收入增加 ”雇用一名个人，以雇用“ 一名员工帮助会计管理/协调。此人还将为社交媒体和在线营销提供支持。 ”案卷不支持从一项雇用一名个人提供一般行政职责、并“ 随着收入增加 ”产生溢出就业的初期计划中得出上升到国家重要性水平的影响，无论是全国范围还是更广泛地对该拟议事业领域而言。此外，申请人的职业计划未表明或指明其拟议事业将在其中创造就业的任何经济萧条地区。因此，尚不完全明显看出申请人的拟议事业如何积极影响经济考量。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见形式的专家证言。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件或意见陈述并非资格的推定证据。Id。申请人提交了一份由I_____I撰写的专家意见陈述，其为“ 组织管理博士后 ”，并经由I_____I取得国际法学位。但该意见陈述未说明申请人的拟议事业如何上升到影响国家重要性的水平。作者的意见在发表时也仅关注申请人的能力和成就。如我们先前所述，第一项要件关注的是拟议事业。因此，申请人的能力和成就并非评估拟议事业国家重要性的相关考量因素。作者未在其对申请人能力和成就的描述之外进一步评估申请人的具体事业以及该事业如何能够在全国或全球范围内产生预期积极影响，或其对信息技术领域具体贡献的更广泛影响。作者也未

充分描述任何积极经济影响。或者换言之，作者未令人信服地阐明申请人事业的潜在预期影响，以致无法对拟议事业的潜在预期影响进行有意义的评估，以判定其是否上升到国家重要性水平。

总之，案卷不包含相关、具有证明力或实质性的证据，足以证明申请人的拟议事业通过国家乃至全球影响、其对领域的更广泛影响或其积极经济影响而具有潜在预期影响。因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其不值得行使有利裁量权以豁免工作邀请要求，并因此豁免劳工证。我们保留申请人是否在Dhanasar分析框架其余要件下证明资格的问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。