JAN042024_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

案由：28879742 日期：2024年1月4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）

申请人是一名商业辅导领域的企业家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人已证明其作为高级学位专业人士符合EB-2分类资格，但记录未能证明其符合国家利益豁免资格，且在其他方面作为自由裁量事项值得给予该豁免。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。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

为证明国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，即作为高级学位专业人士或作为科学、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。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类资格，则其必须随后证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了

裁决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]给予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟议事业

记录显示，申请人于2007年获得健康教育学硕士学位的外国同等学历，并于2009年在俄罗斯注册了个体企业家企业。她表示，在2021年移居美国之前，她通过其企业为个人和公司客户提供活动管理服务，并且最近将“组织、激励和赋权发展培训”纳入其服务范围。申请人称，她于2020年7月推出了首个针对俄罗斯女性的在线课程，目的是分享她“关于激励和赋权的知识和发现”。

在2022年2月提交申请时提交的一份声明中，申请人表示她将“作为独立企业主寻求就业，其事业是在美国提供个人和商业发展辅导服务，重点关注女性赋权。”就此，她指出她将“在美国进一步开发和营销[她]已开发的方法和专业服务，目标是说服更多美国女性完全掌控自己的生活并参与经济。”

在回应补件通知（RFE）时，申请人提供了一份商业计划书以及她于2022年在纽约注册成立的I[l]公司的注册证书。她表示她将担任该公司的唯一所有者、首席执行官和首席教练。商业计划书表明，该公司将提供在线和面对面课程，旨在培养女性的“专业和领导技能、个人特质和软技能”，最初 targeting 纽约的客户，并计划在五年内将业务扩展到另外七个州。商业计划书列出了将向客户提供的四门培训课程，[2]并指出该公司将提供活动管理服务作为额外收入来源。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS给予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

[2] 这些课程标题为“女性自信与潜力的展现”、“打造完美的自我形象”、“领导力发展”和“活动管理”。

审理主任的决定讨论了申请人为何未能证明其符合Dhanasar框架第二或第三项条件。在上诉中，申请人重申其拟议事业的重要性及其运营该美国公司的资格。

B. 实质价值与国家重要性

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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任的决定未对Dhanasar框架第一项条件下提交的证据进行分析。该决定提及申请人的商业计划书，并称“ 提交的证据证明了拟议事业的实质价值和国家重要性 ”。然而，在评估申请人是否证明其处于有利地位以推进该事业（Dhanasar第二项条件）时，审理主任似乎认定商业计划书实际上并未充分证明满足第一项条件中国家重要性要素的潜在前景影响。例如，审理主任指出，尽管商业计划书概述了申请人打算在美国提供的在线培训课程，“ 但未提供任何证据说明……这些课程对[美国]的潜在经济或社会影响。 ”由于审理主任关于第一项条件的认定不明确，且本办公室将在下文对第二项条件作出确定性认定，本办公室将保留此问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar框架中的第二项条件将重点从拟议事业转向该个人。为确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识和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。

在将这些因素适用于所提交的证据和主张时，审理主任详细解释了为何申请人的证据不足以证明其处于有利地位以推进拟议事业。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中她基于其学历和就业经验重申其资格。虽然申请人“ 恭敬地主张……否决此I-140表格申请的决定有误 ”，但她并未针对审理主任决定中讨论的具体证据缺陷作出回应，也未阐明审理主任如何出错。[3] 相反，她坚持认为她“ 明确证明了推进拟议事业的能力 ”，并概述了先前提交的证据。基于下述理由，本办公室

[3] 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

同意审理主任的认定，即记录未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。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。

在认定申请人未能满足其举证责任以符合这一要件时，审理主任认可了她的教育背景、她在俄罗斯作为个体经营者的注册登记，以及来自客户和其他商业联系人的推荐信，这些推荐信描述了她在2016年至2021年间完成的十个项目或活动。审理主任认定该证据确立了“ 在活动组织和培训开展方面取得了一些成功 ”，但指出没有证据表明这些活动和培训是通过申请人的企业提供的。如前所述，记录文件显示申请人于2009年在俄罗斯注册了一家“ 个体经营者 ”企业；然而，除其本人的陈述外，记录中关于她在俄罗斯的企业及其持续运营的证据很少。她未提供有关该公司范围和规模的佐证证据，例如其收入、员工人数、组织结构和地理覆盖范围，以支持其关于她拥有在美国经营与拟议事业类似企业的成功记录的主张。申请人关于自己是“ 知名专家服务提供者 ”的断言不足以证明。正如审理主任所指出，申请人的推荐信虽然对她所提供的服务高度赞扬，但由于仅涉及五年期间内发生的十次短期活动，对其过往就业情况的说明有限。

审理主任进一步解释了为何在提交申请时以及回应补证通知时提交的证据不能支持申请人的主张，即她拥有专门旨在赋权和激励女性的商业辅导方面的成功记录，而这正是在美国拟议事业的主要重点。推荐信确认她于2019年为一家儿童发展中心的女性员工提供了为期三天的激励培训，并于2020年为选美比赛参与者提供了为期四天的“ 演讲艺术培训 ”。但正如审理主任所指出，该证据不能支持认定她的工作主要集中于为职场女性赋权提供辅导和培训项目。

审理主任的决定还认可了申请人的主张，即她开发了“ 商业中女性赋权的个人方法 ”，并通过社交媒体平台和推出一个三模块在线课程进行了分享。如前所述，申请人称她将“ 在美国进一步开发和营销[她]开发的方法论和专业服务 ”。然而，申请人未提供佐证证据证明她所声称开发的方法论的存在，或据称基于其方法论的相关社交媒体群组和培训课程的存在。此外，如上所述，记录中证明她过去所提供的专业服务范围的证据有限。因此，我们同意申请人未能充分证明她拥有经营与记录中所述拟议事业类似企业的成功记录。

审理主任进一步认定，申请人未提交充分证据证明在实现其拟议事业方面取得的进展，也未提交证明潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人兴趣的证据。所提交的商业计划未确定申请人新企业的预期启动成本，也未确定或记录开始运营所需的资金金额或来源。申请人表示她将是唯一所有者，但未记录其个人财务状况以证明她拥有

通过自己的投资、储蓄或其他资产为新企业提供财务支持的手段，或她预期从任何其他投资者获得财务支持。此外，我们注意到商业计划中概述的某些财务预测缺乏充分支持。例如，申请人表示其公司将在五年内在美国八个州提供服务，但商业计划中预测的运营费用未显示与计划中的多州运营相符的年度租金费用预期增长，不支持所述的扩张计划。基于这些原因，申请人未能满足其举证责任，证明她拥有未来活动的可行模式或计划，且她在财务上处于有利地位以推进拟议事业。

在回应审理主任的补证通知时，申请人提供了两家美国企业的意向书。然而，审理主任指出，这些意向书的作者未表明有意购买申请人商业计划中概述的任何具体培训或服务，不足以确立对拟议事业达到显著水平的明确兴趣。我们同意审理主任的认定，即这些意向书仅表明两家潜在客户对申请人企业的有限兴趣；它们不能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，即提供旨在为职场女性赋权的商业辅导和发展培训。

最后，审理主任的决定反映了对为支持申请而提交的一份专家意见书的考虑。审理主任解释了为何该证据未能证明她处于有利地位以推进拟议事业并支持其在商业计划中所述的未来工作预测。如前所述，申请人在上诉中未对审理主任的任何具体认定提出异议，而是笼统地声称审理主任错误地驳回了申请。基于记录中的证据和上述分析，申请人未能证明根据Dhanasar框架的第二要件她处于有利地位以推进其事业。

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她关于根据Dhanasar框架其资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; 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）。

III. 结论

申请人未能确立其符合Dhanasar分析框架的第二要件。因此，我们认定申请人未能确立其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。