JAN042024_07B5203 · 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：28952554 日期：2024年1月4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）

申请人是一名企业家，寻求以拥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，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人作为裁量事项值得获得国家利益豁免。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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，即作为拥有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面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积累的经验，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分类的资格，则其必须随后证明其作为裁量事项值得获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。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）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人提议作为企业家兼首席执行官领导和开发其企业，_____。该公司将向中小型企业提供财务咨询、贷款和催收服务。在其决定中，审理主任认定申请人有资格作为拥有高级学位的专业人士获得EB-2分类。[2] 上诉中唯一剩下的问题是，申请人作为裁量事项是否值得获得对该分类工作要求（因而也是劳工证）的国家利益豁免。基于下述理由，我们认定其不值得。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在此，审理主任未经任何分析即认定申请人的拟议事业具有实质价值和国家重要性。我们同意，关于企业家对国民经济影响的证据足以表明其在商业领域具有实质价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任在其补件通知（RFE）中指出，最初提交的证据未能表明该要求已得到满足。在对RFE的答复中，申请人提及了其个人陈述和简历、其公司的商业计划以及若干文章和报告。他最初侧重于其作为企业家和经理在金融服务和债务催收公司的工作经验。然而，如上所述，Dhanasar框架的第一项要件聚焦于具体拟议事业的潜在前瞻性影响，而申请人在相关活动中的经验和成功记录属于第二项要件下考虑的因素。

[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属裁量性质）。

[2] 审理主任的决定仅基于申请人的经济学学士学位即认定其有资格作为拥有高级学位的专业人士。虽然该结论基于不完整的分析，但记录中的证据表明申请人还具有其专业领域所需的五年学士后逐步积累的经验，因此我们同意其已确立作为拥有高级学位的专业人士的资格。

申请人随后强调了其拟议事业的经济影响，主要依赖其商业计划中包含的预测。这些预测包括其计划在企业运营的头五年内雇用37名员工，以及在这些初始五年内实现超过900万美元的销售额。一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响（尤其是在经济萧条地区）的事业，可能具有国家重要性。Id. at 890。然而在此，商业计划未能充分支持这些就业和收入创造的预测。该计划说明将为中小型企业提供服务、企业将位于[已隐去]大都市区、使用网站和社交媒体进行营销，并提供财务咨询、贷款和催收服务。但其对这些服务销售量或提供这些服务所需雇员人数的预测缺乏充分依据，而是依赖诸如佛罗里达州商业机构集中度等宽泛指标。由于申请人主张其具体拟议事业将具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，其预测的来源对其论点至关重要。在此，所提供的宽泛区域和行业数据未能为其具体业务的预测提供充分依据。

此外，记录未能证明即使申请人商业计划中包含的就业创造和收入预测得到充分支持且合理，这些预测仍显示出雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响。如上所述，潜在的就业创造或其他重大积极经济影响（尤其是在经济萧条地区）可能是表明一项事业具有国家重要性的一个因素。在其初始申请中，申请人提及一项名为困境社区指数（DCI）的指标，并声称其企业位于佛罗里达州[已隐去]使其处于“ 美国经济最困境的社区之一 ”。然而，记录未包含支持这些主张的证据，也未包含关于DCI、其来源及其结论的证据。申请人在答复审理主任的RFE时未就此补充记录，而是声称佛罗里达州是一个“ SBA Hubzone ”。但其也未提供关于Hubzone的文件证据，或解释为何其企业位于历史上未充分利用的商业区域会具有国家重要性。此外，申请人未解释在[已隐去]运营的头五年内潜在增加的37个就业岗位如何在该地区对缓解任何经济困境或解决商业未充分利用方面具有意义。

申请人还提交了若干讨论移民企业家经济影响的报告，并称像申请人这样的人“ 是美国经济市场的重要组成部分 ”，并为美国工人提供了数百万个就业岗位。这些包括来自New American Economy、哈佛商学院、cnbc.com和Inc.com等组织的论文和文章。虽然企业家整体对国民经济具有国家重要性毋庸置疑，但仅仅声称属于某一类别或职业不足以确立国家重要性，因为Dhanasar分析框架第一项要件的焦点是“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。所提交的论文和文章有助于表明拟议事业总体上属于具有实质价值的领域，但申请人仍必须证明其具体拟议事业的潜在前瞻性影响。

申请人关于其拟议事业具有国家重要性的主张的另一要素，集中于他所称的其业务的“商业发展”方面，其中他表示，他将通过提供关于业务流程优化、销售和营销的专家咨询，为美国的中小型企业“创造价值”。他声称，这将通过帮助这些企业增强对经济下行的抵御能力、从而保住其员工就业，而具有国家重要性。II客户有可能因该公司的服务而享有增强的经济韧性。但正如Dhanasar案中申请人所提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，本案申请人也未证明其拟议事业会在商业领域对美国经济产生超出接受其服务公司范围的更广泛影响。Id. at 893。

基于上述所有理由，我们不同意审理主任的意见，并认定申请人未能证明其拟议事业将具有国家重要性。因此，他未能表明其符合Dhanasar分析框架的第一项要件。

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。

在其决定中，审理主任列举了所提交的部分证据，以及在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时所考虑的因素。尽管她认可申请人与拟议事业相关的技能和能力，但审理主任认定，记录未显示申请人的工作具有足以证明其符合Dhanasar分析框架第二项要件的成功记录或兴趣。

在上诉中，申请人首先主张审理主任“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，他并未指出审理主任在任何情形下超出了管辖基础EB-2分类或国家利益豁免的法规。相反，在进一步展开其论点时，申请人主张审理主任忽视了其在银行和保理行业数十年经验的证据，以及他主张涉及审理主任决定中所列其他因素的其他证据。

关于申请人与拟议事业相关的教育和经验，记录确实包含与该因素相关的证据。除其经济学学位外，公司文件显示他在巴西创立了两家公司，其部分客户和商业伙伴的来信证明这些公司提供保理和贷款领域的服务。尽管该证据未确立成功记录，因为其不足以显示这些公司蓬勃发展、经历增长并在其行业内获得良好声誉，但它确实显示了他作为与拟议事业同一领域的企业家和商人的以往相关经验。

申请人还强调了他所解读的审理主任决定中关于其他第二项要件因素的一些否定性结论。尽管我们注意到审理主任在其决定中并未直接分析这些因素，但我们将在下文回应申请人的主张。

作为其与拟议事业相关计划的证据，申请人表示，forl I的商业计划提供了包括就业和收入预测在内的细节，展示了其“ 深思熟虑的方法和未来的战略愿景 ”。然而，正如我们上文所述，这些预测未得到充分支持，且该计划主要侧重于申请人的资格、其将运营的行业以及适用于所有公司的宽泛商业概念。融资、客户群和客户获取等问题仅被简要提及，且申请人关于他将以自身资产提供初始资金的主张未得到这些资产的书面证据支持。

与上述相关，申请人还主张他已表明其正在朝着实现拟议事业取得进展，且该事业具有潜在客户的兴趣。我们认可显示l I已作为法律实体成立的证据，但其RFE答复中所强调的信件来自其巴西企业的客户，并未显示其美国拟议业务的进展或兴趣。由于这些是受非常不同商业条件约束的独立市场，申请人关于这些信件显示其能够获得兴趣和支持的主张不具说服力。

我们认可国家利益豁免的申请人无须证明其拟议事业更有可能成功。Id. at 890。但他们仍必须表明其处于有利地位以推进这些事业。在考虑全部证据及上述分析的因素后，我们同意审理主任的意见，并认定申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

III. 结论

申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格。然而，他未能表明其拟议事业具有国家重要性，或他处于有利地位以推进该事业，因此他不应获得对EB-2分类职位offer要求的国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人关于Dhanasar框架第三项要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无须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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

命令：上诉被驳回。