JAN182024_02B5203 · 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：29449589 日期：2024年1月18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）

申请人系食品行业企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与此基于就业的第二优先（EB-2）类别相关的职位邀请要求。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）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。参见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯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职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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重新审查。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移民类别的资格，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者。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将特殊能力定义为“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的职位上拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就及重大贡献认可的证据。

若上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

且由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，本办公室在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884（AAO 2016）中为审理国家利益豁免申请设定了三部分分析框架。Dhanasar案指出，USCIS可酌情向被归类为EB-2类别的申请人授予职位邀请、并因此授予劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该非公民。为确定该非公民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、实现拟议事业的进展，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，权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟议事业，该非公民获得职位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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

A. 绝对不符合EB-2类别资格

本办公室不同意审理主任关于申请人有资格作为具有特殊能力者被归类为基于就业的第二优先类别永久移民的结论，并撤回该结论。本办公室认定，如下文所述，目前组成的记录不包含足够的相关、重要或具证明力的证据，以证明申请人有资格被归类为基于就业的第二优先类别永久移民。申请人未获得等同于美国硕士或更高学位的单一学位，也未获得等同于美国学士学位后至少五年渐进工作经验的单一学位。因此本办公室认定，申请人不符合作为高级学位专业人士的EB-2移民类别资格。并且，如上所述，本办公室认定记录不包含足够证据以确立申请人符合作为具有特殊能力者的EB-2移民类别资格。因此申请人在类别上不符合EB-2永久移民资格。

1. 申请人未充分证明其作为高级学位专业人士符合EB-2类别资格

申请人提交至记录的证据未充分确立申请人作为持有高级学位的专业人士符合EB-2类别资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将高级学位定义为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后加上至少五年专业领域渐进经验，应被视为等同于硕士学位，从而允许被归类为EB-2永久移民。申请人可通过提供现任或前任雇主的信函，显示其在专业领域拥有至少五年学士后渐进经验，来证明渐进经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的法规要求现任或前任雇主的信函包括撰写人的姓名、地址和职称，以及对所履行职责的具体描述。

申请人提交了一份教育同等性评估，将申请人的教育和职业经验相结合，以证明其获得了经认可的美国高等教育机构市场营销专业四年制学士学位的同等学历。为

符合第203(b)(2)条、8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)的资格，申请人必须拥有一个等同于美国硕士学位的“ 外国同等学位 ”的单一学位，或一个等同于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”的单一学位加上五年渐进负责的工作经验。该同等性评估不具证明力，不足以确立申请人作为高级学位专业人士被归类为基于就业的第二优先类别永久移民的类别资格。

申请人还提交了一份来自._____.的成绩单，表明其在从该机构退学之前已获得一些学士学位学分。申请人进一步提交了一份来自l I
I !的成绩单，反映其为取得一项资格而获得的60个学分。申请人还提交了其高中毕业证书。记录中还包含若干份申请人提交的葡萄牙语文件及英文翻译， purporting to reflect professional certificates。1 这些文件同样与证明申请人已获得单一学位——即相当于美国硕士学位的“ 外国同等学位 ”，或相当于美国学士学位加五年逐步负责的工作经验的单一“ 外国同等学位 ”——不相关、不重要且不具有证明力。

申请人不拥有相当于美国硕士学位的单一“ 外国同等学位 ”，也不拥有相当于美国学士学位加五年逐步负责的工作经验的单一“ 外国同等学位 ”。因此，记录中不包含充分证据证明申请人符合EB-2分类中作为拥有高级学位的专业人士的资格。

2. 申请人并非具有特殊能力的人士

我们不同意审理主任的结论，即申请人已证明其作为具有特殊能力的非公民符合EB-2永久移民分类的资格，并将撤销该结论。审理主任认定证据已证明申请人具有达到特殊能力水平的专业知识程度。但申请人提交至记录中的证据不足以证明申请人的资格。因此，经重新审查（de novo review），我们认定，基于下述理由，申请人未能证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的任何一项。2

显示外籍人士拥有与其特殊能力领域相关的、由学院、大学、学校或其他教育机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

我们不同意审理主任关于申请人符合该标准的结论，并因此予以撤销。记录中不包含证据表明申请人拥有学位、文凭、证书，

1 含有英语以外语言的文件必须附有译者证明其为完整且准确的全文英文翻译，并附有译者证明其有能力将该语言翻译成英文。
2 申请人未主张符合资格，也未提交支持薪资或其他服务报酬的证据，以证明其根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)所载标准具有特殊能力。

或与其特殊能力领域相关的、由学院、大学、学校或其他教育机构颁发的类似奖项。

如前所述，申请人提交了一份教育同等性评估，将申请人的教育和工作经验相结合，以证明其获得了相当于美国认证高等教育机构颁发的四年制市场营销学士学位。该教育同等性评估并未反映出来自学院、大学、学校或其他教育机构的、与其特殊能力领域相关的单一学位、文凭、证书或类似奖项。因此，该评估对于证明申请人作为高级学位专业人士在基于就业的第二优先类别中作为永久移民的分类资格不具有证明力。

申请人还提交了一份来自._____的成绩单，表明其在从该机构退学之前已获得一些学士学位学分。申请人进一步提交了一份来自.__ _____的成绩单，
I I反映其为取得一项资格而获得的60个学分。申请人的这两次高等教育尝试均未产生来自学院、大学、学校或其他教育机构的、与其特殊能力领域相关的单一学位、文凭、证书或类似奖项。申请人还提交了其高中毕业证书，但这是一项与其特殊能力领域无关的一般教育资格。

审理主任认定申请人的证书由学术组织颁发。我们此前已讨论，记录中包含若干份申请人提交的葡萄牙语文件及英文翻译， purporting to reflect professional certificates。3 目前不清楚这些证书是否由学院、大学、学校或其他教育机构颁发。但是，即使这些证书由学院、大学、学校或其他教育机构颁发，我们仍将认定它们不支持申请人根据该标准主张的资格，因为不清楚颁发证书的机构是否与食品行业创业相关，而这是申请人主张的特殊能力领域。因此，我们无法认定申请人已获得来自学院、大学、学校或其他教育机构的、与其拟议事业相对应的特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该非公民在其被寻求从事的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人拟在食品行业担任企业家。为支持其与现任或前任雇主的经验，申请人提交了若干封信函。虽然毫无疑问这些信函由高度评价申请人的个人所写，但这些个人并非法规所要求的现任或前任雇主。4

3 含有英语以外语言的文件必须附有译者证明其为完整且准确的全文英文翻译，并附有译者证明其有能力将该语言翻译成英文。
4 申请人提交了一封写在信笺抬头的信函，由I I广告专业人士撰写，证明该

purporting to support the Petitioner's work experience in the occupation are not sufficient material, relevant, or probative evidence of at least ten years of the Petitioner's full-time experience in the occupation they seek to undertake in the United States.

记录中还包含“ 证书 ”， purporting to indicate the dates the Petitioner was a "managing partner" or "business owner" of their own entity。经审查，这些“ 证书 ”未包含足够细节或描述，说明申请人在公司以该身份履行的具体职责。此外，从证书中不易看出该企业经营的领域。因此，我们无法从“ 证书 ”评估申请人是否拥有至少十年在食品行业担任企业家的全职经验。因此，申请人提交的信函和“ 证书 ”不支持申请人拥有至少十年在食品行业企业家职业中的全职经验的结论。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

我们不同意审理主任关于申请人符合该标准的结论，并因此予以撤销。申请人提交了若干涉及众多不同主题的证书，如“ 网站创建 ”、“ 艺术指导 ”、“ 加盟商培训 ”和“ 传播规划 ”，表面上主张其拥有特定专业或职业的认证。但这些证书不足以证明申请人拥有从事特定专业或职业的执照或认证。

执照和认证表明一个人拥有从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构授予，赋予从事某一职业的法律权限。认证虽然并非从事某一职业始终必需，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。

申请人的拟议事业是履行食品行业企业家的服务。记录未充分反映申请人的证书如何体现其在食品行业履行企业家角色方面的认证。例如，不清楚申请人参加“ 加盟商培训 ”的证书如何与其拟议的食品行业创业事业相对应。记录中也不清楚“ 加盟商培训 ”证书如何体现从事食品行业企业家职责的能力。因此，我们无法认定申请人拥有从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人作为L...----------~._____.的会员身份，不足以证明其为专业协会会员。这些组织并非专业协会。特许经营人这一职业并未出现在

申请人于2007年至2010年在._____的受雇经历。尽管该信函由前雇主出具，但该信函未明确申请人的受雇是否为全职，也未充分证明申请人在._____作为实习生和“ 顶级设计师 ”的受雇经历属于其拟议事业所在的食品服务创业领域。

《移民与国籍法》第101(a)(32)条所载职业清单中，且未被列为通常要求学士或更高学位的职业。参见Update to Appendix A to the Preamble-Education and Training Categories by O*NET-SOC Occupations; Labor Certification for Permanent Employment of Immigrants in the United States and Procedures To Establish Job Zone Values When O*NET Job Zone Data Are Unavailable, 86 Fed. Re. 63070 (Nov. 15, 2021)。此外，案卷中载有一封来自I I的信函，描述了会员资格的标准。会员资格要求并未明确学士学位是否为作为专业人士加入该协会的最低要求。此外，从案卷中无法看出“ 特许经营人 ”这一职业与申请人拟议的作为食品行业创业者的事业有何关联。因此，特许经营人协会并非法规所设想的专业协会，申请人未满足此项标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织认可其在行业或领域内取得成就和重大贡献的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了数封与本次移民申请程序同期准备的推荐信，以证明其成就和重大贡献已获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。但申请人提交的证据未达到证明标准，因为其不符合法规的基本标准。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。该法规要求提供成就和重大贡献获得认可的证据。与特殊能力法规定义结合理解时，成就和重大贡献获得认可的证据应表明其专业知识显著高于该领域通常所见水平。

推荐信并非申请人成就和重大贡献获得认可、从而体现其专业知识显著高于该领域通常所见水平的证据。例如，一封推荐信将申请人在“ 一个非常荒废的地方 ”创办企业归功于申请人，该地“ 需要振兴 ”，此举“ 使回到城市该区域的家庭数量增加了300% ”。但案卷中并无充分证据支持这一说法。因此，我们无法评估这是否可构成一项成就和重大贡献，从而表明其专业知识显著高于该领域通常所见水平。

此外，案卷中数封信函将成功经营企业的技能归功于申请人。然而，仅仅成功且胜任地履行工作职责，并不构成对该领域重大贡献的证据。而且，信函作者所提及的申请人成功经营业务的各项指标如何体现重大贡献、表明其专业知识显著高于该领域通常所见水平，并不清楚。例如，申请人提交的一封信函的作者称，申请人的汉堡亭“ 每月 ”增长“ 25% ”，因而需要更大的经营场所。该作者还将20%的EBITDA、8%的员工成本以及24至30个月的预期投资回收期描述为“ 惊人 ”。但案卷中的证据未充分说明为何该EBITDA、员工成本和预期回收期数字

作者所提及的上述数字属于重大贡献或成就，表明其专业知识显著高于该领域通常所见水平。

申请人还提交了许多职业证书，反映其参加了研讨会和课程。但案卷未证明申请人所持证书对应的研讨会或课程结业如何构成其领域内高于通常所见水平的成就和重大贡献。因此，我们无法认定申请人满足此项资格依据。

申请人未在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的任何三项上确立资格。其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项标准的初步证据要求。因此，我们无需作出最终实质审查，以评估申请人是否已达到特殊能力分类所要求的专业知识水平。据此，我们认定申请人未证明其符合EB-2类别的永久移民分类资格。

B. 符合国家利益而豁免工作邀请、进而豁免劳工证的酌情裁量资格。

1. 拟议事业

申请人在其I-140表《外籍工人移民申请》上将拟议职位名称填写为创业者。其将事业目标描述为通过开发具有全国和全球范围的创新且具成本效益的解决方案，帮助“ 美国食品行业变得更健康、更高效、更安全 ”。具体而言，申请人的事业将寻求以即食冷冻巴西晚餐的形式“ 在食品行业创建、实施和运营革命性项目 ”。申请人拟议事业的载体是运营l II I，该公司将生产“ 冷冻餐，然后通过多种渠道在全美销售 ”。

2. 重大价值与国家重要性

a) 重大价值

一项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。Dhanasar at 889。我们面前的案卷载有证据，将申请人拟议事业定性为创业性质，这属于我们认定可证明事业具有重大价值的领域范围。因此，案卷支持申请人拟议事业具有重大价值。

b) 国家重要性

除证明其重大价值外，申请人还必须展示其拟议事业的国家重要性。我们认定，申请人拟议事业不具备满足Dhanasar框架第一项要件所需的国家重要性。

为支持其符合酌情豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证的资格主张，申请人依据Dhanasar提交了推荐信、两个版本的商业计划书、一份对培训、经验和教育的评估及部分完成高等教育学位课程的成绩单、数份培训、结业和出勤的职业证书、新闻文章以及一项商业奖项。5

在评估拟议事业的国家重要性时，相关问题并非该个人将运营的拟议事业的表现；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，在评估Dhanasar分析框架第一项要件时，我们关注的不是申请人个人，而是申请人的拟议事业。并且，为根据Dhanasar第一项要件证明拟议事业的国家重要性，我们考察其潜在预期影响。在Dhanasar案中，我们指出，当考察拟议事业的潜在预期影响时，“我们寻找更广泛的影响”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。更广泛的影响不一定从地理等狭窄参照框架来评估；在某一领域内显示出更大范围的国家甚至国际影响的影响，可达到国家重要性的水平。而重大的积极经济影响，例如显著雇用美国工人的潜力，尤其是在经济萧条地区，也可帮助拟议事业达到国家重要性水平。因此，事业的成功，或可能使事业更成功的属性，不如确定拟议事业本身脱离申请人后是否具有可突显其更广泛影响或积极经济效应的预期积极影响、从而达到国家重要性水平的属性那么重要。

申请人意图依靠其“食品行业经验”来“通过提供高质量冷冻餐为国家作贡献”。申请人指出其可改善美国居民获得优质健康营养的途径、改善食品安全和质量、通过增加国内生产总值促进经济增长以及直接和间接创造就业。但案卷未载有充分证据，以确定申请人的事业可产生任何达到国家重要性水平的积极经济影响。

记录中没有足够证据支持申请人预期其拟议事业将实现的积极经济影响。申请人着重强调其事业对美国经济的“涟漪效应”，以支持其关于该事业将促进经济增长和国内生产总值（GDP）的主张。但是，在考虑一项事业的国家重要性时，我们关注的是该特定事业。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。一项事业的“涟漪效应”往往显著减弱，且与特定拟议事业无关。而就申请人的特定事业而言，申请人将其即食冷冻巴西餐食确定为其食品行业领域的一项“创新”。但记录未充分说明为何生产特定国际食品（如巴西食品）的冷冻餐食会广泛涉及达到国家重要性层面的事项。目前不清楚准备冷冻巴西食品将如何影响经济增长和GDP，以达到涉及国家重要性的程度。记录未将I I产品的品牌化、引入和推广如何广泛影响食品行业，以至于以涉及国家重要性的方式增加

5 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

GDP联系起来。并且，尽管申请人主张将冷冻食品更广泛地纳入饮食将产生消除食物浪费的后续效应，但他们未说明更广泛采用._____产品将如何以减少食物浪费，且程度与达到国家重要性层面的事项相称。

如上所述，申请人确定的其事业的另一潜在积极影响是其创造就业的潜力。但记录未充分支持申请人在其商业计划中的陈述。申请人主张，其事业将在设立后五年内创造“ 46个直接内部 ”工作岗位和“ 来自所有相关其他行业、企业及由此产生的增长的227个间接最终需求影响 ”。申请人在其商业计划中明确表示，他们打算雇用兼职和全职厨师、厨房助理、洗碗工、“ 一般帮手 ”、部门经理、财务助理、运营助理、营销专家以及业务扩展/加盟专家的混合团队。但除了在佛罗里达州、马萨诸塞州、哥伦比亚特区和加利福尼亚州建立“ 实体存在 ”的初步意向之外，申请人未明确任何新员工的具体就业地点。因此，我们无法考虑拟议创造就业的重要性，或创造就业是否将位于经济萧条地区。记录不支持任何潜在的积极经济影响，例如以足够有意义的方式有益地解决经济萧条地区的高失业问题，从而涉及国家利益并达到国家重要性层面。

申请人引用了疾病控制中心（CDC）和国家慢性病预防与健康促进中心的材料，主张良好营养对于保持当前和未来几代人终生健康至关重要。但即使我们将申请人打算推广的冷冻巴西餐食视为营养和健康食品，我们也不会得出结论认为，申请人拟议事业生产这些食品将以达到国家重要性层面的方式涉及良好健康和营养。申请人未充分描述巴西冷冻食品如何影响食品行业格局，以达到广泛涉及国家重要性事项的程度。从记录中无法明显看出，申请人的巴西冷冻晚餐即使对市场来说是新的，将如何以与上升到国家重要性层面的事项相称的幅度影响美国居民的营养和健康。

记录完全没有对申请人具体履行总经理职责所产生的更广泛影响或潜在积极经济影响（达到国家重要性层面）进行任何有意义的分析。记录中的证据未突出说明申请人拟议事业的预期潜在影响如何可能具有涉及国家利益的更广泛影响。例如，包含对申请人所提供服务的推荐的推荐信未描述申请人在食品行业领域的以往活动如何与上升到国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。从记录中的信件无法清楚看出，申请人在巴西食品行业的过往工作如何影响当前拟议事业的国家重要性。并且必须指出，基于申请人及其个人属性的主张更与根据Dhanasar框架第二项要素评估申请人的资格相关。

申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。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）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证责任也包括说服责任）。申请人未以有说服力的、相关的和具有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

3. 处于有利地位推进拟议事业

我们不同意审理主任关于申请人处于有利地位推进其拟议事业的结论，并予以撤回。我们得出结论，申请人未充分证明其根据Dhanasar分析框架第二项要素处于有利地位推进其拟议事业。在评估申请人是否根据Dhanasar第二项要素处于有利地位推进其拟议事业时，我们审查（A）申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；（B）申请人为未来与拟议事业相关的活动所制定或发挥重要作用制定的模式或计划；（C）实现拟议事业的任何进展；以及（D）个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Y-B-，21 I&N Dec. 第1142 n.3页。记录包含申请人学术记录和就业历史的证据。但仅仅拥有一些教育、工作经验带来的技能和/或孤立的知识，并不能使申请人处于推进其拟议事业的地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被一起评估以确定申请人处于多有利的地位推进拟议事业。

并且记录未反映推荐信中所描述的申请人以往活动与申请人的商业计划究竟是与其拟议事业类似的努力，还是如何构成成功记录。申请人的商业计划列出了他们管理过的“ 重大项目 ”，并按名称确定它们为I t一家美食热狗企业，II
1------,.-------'一家三明治店，I I一家中央厨房，I I一家汉堡店，以及c==J
.___ ___,一家烤肉串小吃餐厅。虽然表面上属于食品行业，但记录未充分将申请人过去的“ 重大项目 ”与其拟议事业联系起来，以至于我们无法评估它们是否相关或相似。此外，这些“ 重大项目 ”均未涉及冷冻食品生产，而冷冻食品生产是申请人拟议事业的核心。因此我们得出结论，申请人未证明在相关或类似努力中的成功记录。

并且，尽管申请人描述._____的商业计划和修订商业计划确实包含其未来活动的计划或模式，但从记录中不清楚申请人是否在遵循其计划和实现其拟议事业方面取得了任何进展。申请人的商业计划包含对其拟议事业最终健康和成功的乐观预测，但这些主张未得到记录中材料性、相关性或证明性证据的支持，这些证据将有助于评估申请人以商业计划所述方式推进其拟议事业的态势。申请人提交到记录中的推荐信热情地描述了申请人过去的努力。但除了

熟人之间在着手开展一个商业项目时通常会给予的那种泛泛鼓励，这些信函不足以构成一个证据体，使我们能够据此判断这些信函的作者究竟是用户、客户、投资者或其他相关实体或人士，其具有利益或处于能够支持申请人拟议事业的地位。最终，从记录中的全部证据来看，并不清楚依据 Dhanasar 第二项要件对多因素分析进行个性化考量将如何表明申请人处于多么有利的地位以推进其拟议事业。因此，申请人未能以实质性、相关且具有证明力的证据证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

4. 权衡各项因素以判定批准豁免工作邀请要求从而使申请人能够开展拟议事业对美国带来的利益。

如果审理主任认定申请人符合 Dhanasar 框架第一项和第二项要件中所载的资格要求，他们本会进而评估在权衡之下，申请人是否已证明在权衡之下豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求对美国有利。

审理主任本可在权衡豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求的国家利益时，考虑劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国带来的利益、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力以及对美国工人造成的任何不利影响。

此处的记录并未证明申请人符合 Dhanasar 框架前两项要件下的资格。但即使前两项要件已满足，该申请也不能获批，因为记录不满足第三项要件。记录中缺乏关于诸如劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国带来的利益、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力以及对美国工人造成的任何不利影响等因素的充分证据。因此，从记录中并不能明显看出，在权衡之下，应当为申请人豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求。

III. 结论

申请人未能证明其绝对符合 EB-2 永久移民类别的资格。且记录中缺乏充分证据以确立其满足 Dhanasar 分析框架的必备要件。因此我们认定，其未能确立其有资格或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免，且每一理由均为要求驳回本上诉的独立依据。

裁定：上诉被驳回。