JAN262023_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：22678627 日期：2023年1月26日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名业务发展总监，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管记录证明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明豁免所需的工作邀请、从而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人士。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。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高级学位或同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，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的分析框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；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。3

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。在否决申请时，审理主任认定记录未满足 Dhanasar 分析框架中规定的三项要件中的任何一项。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人表示她打算在美国继续其作为业务发展总监的职业生涯。根据其职业计划和陈述，她将“就如何妥善规划、指导和协调其业务运营，以便在美国、巴西和拉丁美洲实现最佳业务发展，向美国公司提供建议”。她进一步表示，她将“对公司部门作出重大贡献，帮助美国企业改进其战略和实践”。她指出，她将帮助美国公司抓住新的市场和投资

1 在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation，22 I&N Dec. 215（Act. Assoc. Comm'r 1998）（NYSDOT）。
2 另见 Poursina v. USCIS，No. 17-16579，2019 WL 4051593（2019年8月28日）（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。

机会，并指出该事业可能通过以下方式对美国产生影响：

- 在美国、巴西和拉丁美洲促进业务发展、产品或服务销售、谈判和项目方面的跨境交易；
- 为美国公司战略性地管理和获取合同及合作伙伴关系；
- 优化公司销售、产品和业务运营的有效性、效率、盈利能力以及对法律和行业法规的合规性；以及
- 产生美国税收并创造美国就业机会。

申请人还提交了意见书以及行业文章和报告，以支持其国家利益豁免资格。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求申请人详细描述拟从事的事业以及为何其具有实质性价值和国家重要性。作为回应，申请人补充了更新后的陈述以及其拟设立的美国公司（称为“ The Company ”）的商业计划，她表示该公司将从事业务流程改进（BPI）和业务流程管理。根据其计划，她的公司将通过制定全面的业务战略以确保高效运营和最大销售，向美国客户提供BPI服务。申请人进一步指出，她的公司将提供高质量的创新解决方案，面向广泛的不同公司，并将主要面向呼叫中心，特别是债务催收呼叫中心。申请人还表示，该公司将提供各种IT管理咨询服务，包括实施软件和建立在线运营。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其事业具有实质性价值或国家重要性。关于事业的实质性价值，审理主任指出申请人的主张和证据在拟从事事业的确切性质方面存在不一致之处，因而无法认定该事业在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育、艺术或社会科学等领域具有实质性价值。关于其事业的国家重要性，审理主任认定申请人未能证明其事业将对国家或全球范围产生更广泛的影响，或产生实质性的积极影响，特别是在经济萧条地区。审理主任指出，根据申请人的主张，其事业将仅限于一家公司，且她未具体阐明其公司工作的性质，或她通过拟设立的公司所做的工作是否会达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人主张她已以优势证据证明其工作的实质性价值和国家重要性，并主张审理主任的决定有误，因为其“ 适用了更严格的标准 ”。关于本事项中的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS不仅考虑

证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989）。

上诉中，申请人还主张，与审理主任的认定相反，其贡献的影响并不限于其拟设立的公司。她声称将带领团队在销售、项目、产品及供应商管理等多个领域执行业务开发项目，并且她管理和指导此类项目的能力将大幅促进美国经济。她还声称，其在拉丁美洲的专业人脉网络将使其能够通过跨境合同为业务开发识别可行的机会，从而证明其事业的重大价值，因为这将对美国商业行业和经济产生广泛的预期影响。

关于其拟议事业的重大价值，我们同意审理主任的认定，即拟议事业的性质不明确。申请人将其拟议事业确定为向美国客户和公司提供商业咨询服务，但表示此类服务涵盖多个领域，包括IT营销服务、对债务催收呼叫中心的定位及可能的收购，以及跨境合同的执行。她还提议设立自己的公司，通过该公司提供商业咨询服务。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法确定其是否同时具有重大价值和国家重要性，因为申请人的拟议事业未被明确界定。申请人未提交有说服力的证据以支持重大价值的认定。申请人负有举证责任，既须肯定性地确立Dhanasar框架下的资格（重大价值是其中一项要素），又须以优势证据标准确立其资格。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、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 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大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。 ”同上，at 890。

申请人强调其在巴西过去的成功，以暗示其在商业咨询领域的拟议事业将产生类似影响，并声称其过往经验和专业知识将使其能够开发和维持新客户及关系，最终在全国层面上增加流入美国的资金并提高国内生产总值（GDP）。虽然我们认可这些主张，但记录中不包含足以证实这些主张的证据。例如，申请人未证明其拟议项目将如何达到能够直接或间接影响国民经济的规模。同样，她未解释其事业将如何创造足以影响GDP或税收收入的收入流。在没有提供证据佐证的情况下，声称一项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

为进一步评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映了其有意为其未来客户提供有价值的咨询和项目管理服务，但她未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。具体而言，她未提供显示销售或收入预测的数据，以证明其拟议咨询活动将在任何特定地区（如佛罗里达州）或在美国提供重大经济利益。虽然申请人声称其业务开发服务将使美国公司拓展至外国市场，且她能够确保其成功，但她未提供关于其将如何做到这一点的细节，也未指明任何寻求在巴西或拉丁美洲开展业务的美国客户或公司。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国地区或国民经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。参见同上，at 890。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响。同上。例如，她未提供以预计人员配置水平或招聘计划为形式的证据，以证明其拟设立的公司将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为美国某一地区或其人口提供重大经济利益。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

此外，申请人反复提及其在商业和营销方面的经验、教育和知识，作为其将能够为美国提供这些利益的原因，并援引证明其背景和资质的推荐信。然而，申请人的个人和专业资质涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。同上。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有重大价值和国家重要性。

由于记录中的文件未确立其拟议事业在Dhanasar先例决定第一项要件下所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对其裁决对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6