JUL012024_12B5203 · 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：30628050 日期：2024年7月1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）

申请人是一名营养补充剂领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)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，等同于硕士学位。[如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。（如博士学位不是问题则删除）] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则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。本法第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依据。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：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、EB-2分类

审理主任在其决定中认定，申请人“符合特殊能力要求”，依据是其学位证据和证明经验的信件。然而，正如申请人在上诉中所指出的，其并非寻求以特殊能力人士身份获得资格，而是以持有高级学位的专业人士身份。由于这似乎是审理主任的笔误，依据其补充证据请求（RFE）中的陈述及其决定中的措辞，本办公室将把其结论视为涉及申请人作为持有高级学位的专业人士的资格。但本办公室不同意该结论，并依据下述分析予以撤回。

申请人提交了其管理学学士学位证书副本，以及显示四年学习的成绩单和一份教育评估，将其等同于美国经认证的学院或大学颁发的工商管理学士学位。本办公室同意审理主任的结论，即该证据证明申请人持有美国学士学位的外国同等学位。

关于申请人在该专业领域获得学位后工作经验的证据，8 C.F.R. § 204.5(g)(1)条例规定，该证据应以现任或前任雇主信函的形式提供，具体描述所履行的职责。如无法提供此类信函，将考虑其他证据。在此，审理主任在其决定中提到一封证明所需经验的信函，并认定申请人已确立资格。这似乎是曾为申请人企业_____提供服务的会计师的信函，该会计师于2006年至2016年期间任职，信中称申请人担任该企业的管理合伙人。本办公室注意到，依据8 C.F.R. § 103.2(b)(3)，该信函的英文翻译附有翻译证明。但记录中未包含葡萄牙语原信函副本，缺少原件本办公室无法核实翻译的真实性。因此，本办公室在确定申请人是否获得至少五年逐步提升的学士后工作经验时，不能考虑该证据。[2]

记录中还包括与Nutrition Import相关的文件，包括其于2006年9月5日的注册以及申请人于2016年将其在该公司的权益出售给其合伙人。此

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

[2] 即使本办公室在没有原件的情况下考虑英文翻译，该信函对该职位申请人职责的列举措辞宽泛，未能表明其在专业领域获得了所需经验。

此外，申请人提交了三份日期为2013年11月22日的销售订单，显示_____从新泽西州一家公司购买了多种运动营养产品。虽然这些文件确认申请人是该公司的合伙人和管理者约10年，且该公司在2013年末的某段时间内活跃经营，但该证据未能证明申请人在至少五年内全职管理该企业。本办公室注意到，申请人在其简历中称，在与_____有关联期间，其还担任另一家公司_____的创始人和管理者，其称该公司在巴西多个地区经营并特许经营运动营养和健康补充剂零售店。尽管未提供关于_____的进一步信息，但其同时拥有和管理两家公司引发了对各公司投入职责时间的担忧。申请人还在所需的ETA表格750B（外籍劳工就业证明申请）上列出了其在这些公司的工作经历，但其未在该表格上提供关于所履行职责或各公司工作时间的任何细节。与其简历不同，申请人签署并注明了该文件的日期，证明所提供信息的真实性和正确性。

申请人提交的与该要求相关的其他证据包括数封来自个人的信函，称其与申请人及_____有业务往来。其中一封信来自M-B-d-S-，其称2006年在另一家公司工作时，申请人联系其建立某补充剂品牌进口至巴西的业务。其称申请人“ 亲自准备订单并计算全国价格表的格式 ”，且该合作使某特定补充剂在巴西全国取得成功。但无迹象表明该项目持续多久，本办公室注意到写信人附上了其简历，简历称其于2008年2月开始在_____担任销售代表。

其他信函同样描述了在后来几年申请人在_____任职期间与其在运动补充剂市场的业务往来，但也未表明这些项目或互动持续多久，因此未能证明申请人在出售其权益之前积累了至少五年全职的、学位后指导该公司的经验。

考虑到上述证据中的缺陷，本办公室认定其未能证明申请人获得了该专业领域所需的五年逐步提升的学士后经验。因此，其不符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室撤回审理主任的结论。虽然该问题对其上诉具有决定性，本办公室仍将在下文考虑申请人国家利益豁免请求的实质。

三、国家利益豁免

申请人拟创办并管理一家从事运动营养与健康补充剂市场的公司。他提交了一份商业计划，其中确定该拟设公司的两个主要经营领域：为寻求出口产品的现有公司和创业者提供咨询与培训，以及吸引外国投资在美国开发和生产新产品，销售给健身房、食品补充剂专卖店、私人教练和运动顾问等客户。该计划预计，该企业将在佛罗里达地区雇用另外六名员工，并在运营第五年实现1.65百万美元的年收入。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其决定中，审理主任认定申请人的拟议事业既不具有实质价值，也不具有国家重要性。关于前者，审理主任具体指出，尽管商业计划和文章讨论了健康基础设施、小企业和电子商务等主题，但它们未提供关于运动营养领域的充分信息，以证明拟议事业具有实质价值。但我们不同意这一分析，并撤销审理主任的认定。关于运动营养行业规模的证据足以证明拟议事业在商业领域具有实质价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任指出，申请人的商业计划及其提交的关于美国创业和小企业的文章并未聚焦于其事业的重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未考虑其律师撰写的补充证据请求（RFE）答复。具体而言，他指出该RFE答复讨论了其拟议事业如何在食品补充剂领域具有创新性，因为他将开发针对特定职业人士和特定运动项目运动员的补充剂。然而，无论是上诉还是RFE答复，均未提及商业计划中讨论拟议事业这一方面的章节或记录中的其他证据，我们在审查中也未能找到此类讨论。律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。由于记录中缺乏证据表明申请人提议作为其事业的一部分从事此类有针对性的补充剂研发，我们将不考虑律师的这些陈述。

申请人还提及律师在RFE答复中关于其拟议事业给美国带来经济利益的陈述。如果一项事业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，即使聚焦于美国的一个地理区域，也可能具有国家重要性。Dhanasar at 889-90。具体而言，他指出该公司“ 将创造就业、推动就业机会并降低失业率 ”。申请人的商业计划预计该公司将雇用七名个人，包括他本人，并包含关于美国失业率和该地区贫困水平的统计数据。但该计划仅提供了这七个职位的通用职位描述，并未解释这些个人在其特定公司背景下将做什么。因此，申请人拟议事业将如何创造这些就业岗位并不明显。此外，在声称其公司还将间接创造55个就业岗位时，申请人依赖于咨询行业的宽泛“ 就业乘数 ”数字，尽管并不清楚其七名员工中哪些将参与咨询。由于缺乏解释和细节来支持申请人的就业创造预测，证据未能表明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力。

此外，即使申请人的商业计划以具体和相关信息支持其预测，他也未解释七名个人的直接雇用将如何对该地区产生重大积极经济影响，或如其所称显著降低失业率。

申请人还引用了其律师RFE答复中的一节，该节主张其拟议事业将可能改善公共卫生并促进健康生活方式。该节提及美国疾病控制中心（CDC）的一份报告，该报告讨论了不良饮食和低水平身体活动如何导致肥胖和慢性疾病，并主张申请人公司生产和销售的补充剂“可能有助于改善公共卫生结果”。但CDC报告未提及营养补充剂，而美国国立卫生研究院（NIH）关于营养补充剂的两份报告也不支持申请人或律师的断言。NIH报告非但未表明改善健康，反而指出某些补充剂“只有在补充而非替代这一饮食基础时，才可能增强[运动员的]表现”。同样，申请人关于其拟设公司开发和销售的产品将促进“美国积极健康生活方式”的断言也缺乏依据。

正如审理主任所指出的，为回应RFE而提交的大部分证据聚焦于小企业在美国的影响。其他证据，例如网站www.newamericaneconomy.org上的一篇文章，强调了移民企业家对美国经济的重要性。但在评估潜在的实质价值和国家重要性时，我们着眼于具体的拟议事业。Id. at 889。关于整个行业、领域或群体的证据不足以证明某一具体拟议事业满足Dhanasar分析框架的第一项要件。

基于上述所有理由，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

申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三项要件，才能确立其国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于该框架第二项和第三项要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。