JUN112024_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：31208652 日期：2024年6月11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）

申请人寻求基于就业的第二优先（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（job offer requirement）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（Director）否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、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。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查（de novo）。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。

I. 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其“ 符合国家利益 ”，值得裁量性豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“ 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：

1 另见 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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 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、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件，申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人在其初始商业计划（日期为2022年11月）中表示，他打算“ 担任北美和巴西贸易公司的法律分析师，申请人协助分析各组织的法律文件并确保遵守所有适用法律和法规；进行法律研究、收集证据并就各种法律事项提出建议；以及准备和开展战略规划，以确保在法律商业领域取得强劲成果。 ”申请人表示，他计划“ 指导[已隐去]的运营，该公司是一家总部位于美国的税务咨询和顾问服务提供商，旨在以可负担的方式帮助巴西和美国的企业。[申请人]将担任该公司的法律税务顾问。 ”

申请人的初始商业计划包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的初始商业计划预计其公司第一年将雇用4名人员，第二年8名，第三年10名，第四年13名，第五年16名，但他未详细阐述这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，尽管其计划提供了第一年381,000美元、第二年576,000美元、第三年718,500美元、第四年912,000美元、第五年1,077,000美元的收入预测，但这些预测没有显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释作为支持。 [2]

记录包括关于商业咨询行业及其易受颠覆性影响的信息、美国管理咨询行业、管理咨询趋势、咨询服务市场、美国法律服务行业、外国投资和非移民入境

2 为回应审理主任的证据请求，申请人提供了[已隐去]的公司设立文件，日期为2023年6月，以及第二份商业计划，日期为2023年7月。第二份商业计划提供了不同的财务和人员配置预测。由于申请人的第二份商业计划是在提交申请之后形成的，因此不能确立其在提交申请时的资格，故无助于其证明符合 Dhanasar 框架中规定的要求。本事项的申请于2022年11月30日提交，申请人负有举证责任，须证明其在提交申请时符合所请求福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（指出“ 国会无意使一项因受益人当时不符合资格而被适当否决的申请，在日后受益人可能根据新的事实情况变得符合资格时获得批准 ”）。此外，申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

趋势、拉丁美洲市场进入失误、律师事务所交易需求和律师薪酬，以及律师事务所的人才竞争。此外，申请人提供了讨论法律顾问职责、美国与巴西关系、巴西税务立法的复杂性、在拉丁美洲经商的 risks、外国直接投资（FDI）的好处、FDI对美国经济的价值、法律领域的招聘和薪资趋势，以及国际公司在加强美国经济中所发挥作用的文章。他还提交了关于美国律师事务所行业、律师短缺及其对可负担代理服务的挑战、长期律师劳动力短缺的前景、创业趋势和预测、移民女性企业家、移民作为就业创造者、移民使美国工人受益的方式、需求和新兴法律实践领域，以及企业家统计数据的信息。

本办公室同意审理主任的意见，即所提交的文件证明申请人的事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业的整体重要性或移民创业的价值；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人提供了来自 F-A-R-、F-G-J-、F-J-L-A-、D-P-、M-J-、R-M-S-、I-A-T- 和 F-R-B- 的支持信，讨论其商业能力和税法经验。然而，申请人的技能、知识及其领域内先前的工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业根据 Dhanasar 第一项要件是否具有国家重要性。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其“ 事业对其领域具有更广泛的影响，而非仅限于接受其服务的人 ”。审理主任还认定，申请人未能表明“ 其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任错误地适用了更严格的证明标准。
关于本事项的证明标准，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。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须证明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能 ”为真。为判断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)。在此，申请人并未具体指出审理主任决定中适用更高证明标准或施加超出 Dhanasar 框架所规定的新颖实体和证据要求的陈述。

申请人进一步主张，其拟从事的工作具有国家重要性，因为其一般性职业——法律税务顾问——将影响“ 国家经济和更广泛的社会框架 ”。同样，此处的问题不是该领域、行业或职业的国家重要性，

即该个人将在其中工作的领域；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

此外，申请人声称他“ 将解决行业劳动力短缺问题，该问题因需求超过供给而无法由美国工人解决 ”。我们不相信申请人拟从事的事业因其领域工人短缺而具有国家重要性的论点。在此，申请人未能证明其拟从事的事业将影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还指出其巴西法律学位以及在商业领域（包括税法、公司法和税务咨询）的“ 二十二（22）年经验和专业知识 ”。然而，Dhanasar 框架的第一项要件关注的是拟从事的事业，而非申请人在该领域的先前工作、法律技能或学术资格。申请人拟从事的事业的国 家重要性与其教育、技能和工作经验是分开且独立的。3

此外，申请人声称其公司将在小企业管理局 HUB Zone 区域设立，该区域“ 与一项国家倡议相关联，因此具有国家重要性 ”。虽然申请人的上诉书面论证意见指出了[已隐去]犹他州，但记录中不包含任何证明其公司实际位于该区域的证据。因此，申请人未提供充分证据证明其业务实际上将位于 HUBZone，且其商业计划表明其不符合资格4 且不打算符合 HUBZone 项目的资格。更重要的是，申请人未证明因其公司在指定的欠发达商业区运营而增加的就业将产生与国家重要性相称的积极经济影响。Id. at 890。因此，申请人拟从事的事业可能位于 HUB Zone 这一事实并不能证明其事业具有国家重要性。

申请人还主张，其创业事业的“ 涟漪效应 ”延伸至更广泛的经济。他声称其事业有助于“ 经济增长、财政稳定以及专家税务咨询的民主化 ”。申请人进一步主张，其“ 公司将通过创造就业、收入和所得税贡献对美国经济产生巨大影响 ”。此外，他声称其拟从事的事业将通过向“ 美国中小企业 ”“ 提供经济便利和灵活性 ”、“ 促进增长和扩张并以创新推动变革 ”、“ 刺激国内就业市场 ”以及为“ 美国工人创造新就业 ”来影响国家经济。

然而，申请人未提供证据证明其拟从事的法律咨询和商业活动将以如此规模运作，以致达到国家重要性的水平。仅声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有

3 见 Dhanasar at 890。
4 参与该项目有多项必备资格，包括寻求参与 HUBZone 项目的企业必须至少 51% 由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。

在一定程度上积极影响经济的潜力，但申请人未证明其拟从事的事业的潜在预期影响如何在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。

此外，申请人引用公共政策组织、新闻媒体和美国联邦机构的信息来表明移民创业的整体价值，但他未证明按照其具体拟从事的事业所设想运营一家销售培训和支持服务公司如何达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们指出我们寻求拟从事的事业的“ 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具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供法律和税务咨询服务，但他未提供充分信息和证据证明其拟从事的事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟从事的事业将充分延伸至其公司及其客户之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域、咨询或法律服务行业或更广泛的美国经济。

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显著潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的员工水平和商业活动将在佛罗里达州、犹他州或美国提供重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其事业将为美国工人创造就业，但他未提供充分证据证明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州、犹他州或美国提供重大经济利益。

由于记录中的文件未证明其拟从事的事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件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。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。