JUN182024_09B5203 · 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：31141903 日期：2024年6月18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（高级学位、国家利益豁免）

申请人是一名企业管理者，寻求提供咨询和管理服务，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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，但未能证明豁免所需的工作邀请、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。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（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。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条项下基础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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，申请人基于其工商管理学位、在_____进行的一____年市场营销管理研究生学习，以及在哥伦比亚为多家实体从事啤酒、软饮料、干果和谷物销售、销售管理、营销和分销的25年渐进式经验，符合持有高级学位的专业人士EB-2移民分类资格，且记录支持该结论。然而，审理主任否决了申请人的国家利益豁免请求，认定其未能根据Dhanasar第一项要件证明其拟议事业的国家重要性，且权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国，而这是第三项要件所要求的。

A 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于其根据Dhanasar第一项要件主张资格，申请人最初叙述了其在哥伦比亚的既往职业生涯，涉及诸如一家啤酒厂的销售和营销、软饮料分销以及干果和谷物生产与分销等各种职位。申请人表示，他希望利用其既往经验提供咨询服务，“ 通过改善中小型公司的业绩并识别商业机会来使其受益 ”，并将通过提高其他创业者自身企业的盈利能力和竞争力，为他们的发展作出贡献。申请人进一步表示，他将进行市场研究以确定每种产品和公司的经济盈利能力，从而最大化公司利润并增加投资，从客户和供应商处收集信息以为每项需求制定商业计划，并分享其知识并为销售人员提供必要培训。申请人表示，他将开展市场研究并分析潜在客户的概况，以提供“ 正确的咨询服务 ”。申请人进一步主张，他将：

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授予或否决国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

[L]寻找创业者、中小型企业或有机会改善客户服务或寻求市场扩张的组织，在这些地方根据需求有社区的广泛参与。

此外，申请人主张商业发展专家是美国增长的关键组成部分，像他这样的专业人士对于协助小企业增长是必要的，尤其是在COVID-19疫情之后。申请人表示，他已将I I德克萨斯州确定为其拟议商业咨询事业的起点，并声称已与一些表示对其服务感兴趣的公司有过接触。作为对其服务潜在兴趣的证据，申请人提供了一封来自某人的信函，该人声称他在一个未指明的地点经营一家派对租赁公司，并希望一旦申请人获得工作许可就雇用他，目的是“ 在……活动物流、社交网络、网站、服务组合、租赁乃至组织方面的电子商务应用。 ”

关于其拟议事业具有实质价值的主张，申请人提供了讨论小企业在创造美国经济活动中的关键作用、介绍小企业概况以及讨论此类企业为何失败的文章。他还附上了关于总统2021年美国就业计划、2022年小企业繁荣和2023年美国经济状况的白宫情况说明书。此外，申请人提供了关于2023年美国劳动力市场降温的新闻文章，以表明需要额外创造就业机会，以及总统2021年美国就业计划。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的作为企业管理者/咨询师、意图帮助其他创业者及大型和小型企业事业的工作具有实质价值。

申请人在上诉中主张，其已以优势证据证明其拟议事业的国家重要性，且审理主任未能充分评估此前提供的所有文件，并援引 Matter of Buletini, 850 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mich. 1994)（认定未考虑所有相关证据构成滥用自由裁量权）。申请人未在上诉中提交新证据，而是请求考虑其此前提供的证据。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，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。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项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，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，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人重申了其此前关于拟议事业的主张，再次声称他“ 将帮助创业者和[主题专家]改善其业绩、识别新的商业机会、最大化……利润、强化其销售策略，并设计其品牌形象，实施营销策略以推广[其品牌]。 ”申请人进一步

主张其拟议工作的影响“将体现为公司盈利能力和竞争力的提高以及就业机会的创造”。

为评估申请人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。申请人的陈述反映其意图为其未来的个别雇主和客户提供有价值的业务发展及销售与咨询服务，他主张这些服务总体上对美国的增长和小企业的增长至关重要。然而，除了一封来自潜在客户的信函外，他未提供任何其他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。关于那封来自经营派对租赁业务的潜在客户的信函，该信函未表明该企业位于何处，也未提供有关该公司及其业务的其他信息，从而无法帮助确定该公司当前或预期活动的范围，使我们能够评估申请人预期服务的潜在经济影响。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其潜在雇主和客户群之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响工商管理领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。申请人的陈述表达其意图向企业家、小企业和跨国实体提供服务，并表示他将在l 开始其事业。I然而，如上所述，来自一家派对租赁企业的单一信函不包含显示以下内容的信息，例如潜在客户位于何处、公司规模、其运营的性质和范围，以及申请人将向该公司提供何种类型的服务。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人商业咨询项目为美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人仅凭此依据即未证明其符合国家利益豁免的资格。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

作为另一事项，我们不同意并在此撤回审理主任的结论，即申请人已证明其根据Dhanasar框架第二项要件处于推进拟议事业的有利地位。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于推进拟议事业的有利地位，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、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

模式或计划；在实现拟议事业方面的任何进展；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。

我们认可申请人已获得教育，并在其工商管理学科中具备技能和知识。然而，仅仅拥有教育背景、技能和/或知识并不使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被综合评估以确定申请人在推进拟议事业方面处于何种有利地位。尽管申请人提交了陈述，描述其在美国未来活动的一般计划或模式，但记录未反映其已以足以使我们评估其处于何种有利地位的方式在实现拟议事业方面取得任何进展。最后，申请人提交的推荐信和工作经验信函谈及申请人在哥伦比亚实体中胜任履行过去在销售、销售管理和分销方面的职务；然而，胜任履行过去职务，即使成功，也不自动使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。申请人的举证责任包括初始的举证义务以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证义务和说服责任）。在此，记录中的证据未充分描述申请人处于何种有利地位以推进其拟议事业，因此，其不符合Dhanasar框架的第二项要件。基于这一额外理由，申请人不符合国家利益豁免的条件。

III. 结论

由于申请人未证明其符合Dhanasar框架的第一项和第二项要件，其未显示其符合国家利益豁免的资格或otherwise 符合该豁免的条件。因此，我们保留其针对审理主任的额外认定——即其也未满足Dhanasar第三项要件——的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对作出决定对结果而言不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 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。由于申请人未满足Dhanasar分析框架的要求，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格或作为自由裁量事项 otherwise 符合该豁免的条件。

命令：上诉被驳回。