JUN272024_03B5203 · 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：31455435 日期：2024年6月27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）

申请人是一名历史学家，寻求以持有高级学位的专业人士身份或特殊能力个人身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内应获得国家利益豁免。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理。Matter of Christa's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的工作邀请要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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 (AAO 2016) 提供了裁决国家利益豁免申请的框架。

Dhanasar 指出，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
- 总体权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类中持有高级学位的专业人士资格。2 本办公室同意记录支持该认定。

上诉中的问题是申请人是否证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，虽然申请人证明根据Dhanasar第二项要件她处于有利地位以推进拟议事业，但她未能证明总体权衡下豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将有利于美国，即Dhanasar第三项要件。经重新审理，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。同上。

申请人拟在马萨诸塞州设立一家企业，她将担任其首席执行官。她表示其企业将主要向非营利组织、律师事务所和美国移民个人申请人提供专家证人服务和国情报告。专家证人服务将侧重于通过庇护保护移民和维护人权，帮助在美国寻求移民福利的低收入弱势个人，特别是巴西和拉丁美洲的家庭暴力、人口贩运和其他犯罪受害者。通过提供关于人权状况的报告和意见书

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自由裁量性质）。
2 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单和学历评估。记录显示她持有相当于美国历史学硕士学位的国外同等学历以及相当于历史学博士学位的国外同等学历。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
3 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

以及巴西的其他状况，申请人主张其企业将确保他人了解巴西的文化和社会状况，从而使“法律决定基于准确信息并实现正义”。她声称其企业将通过广泛增进美国国家福利、文化和经济，在全国范围内影响移民和法律援助。本办公室同意审理主任的认定，即申请人提供专家证人服务的拟议事业具有实质价值。

除为移民提供专家证人服务外，其企业还将“向[美国]和巴西的投资者和企业提供与市场分析相关的咨询服务。这些服务旨在改善企业的整体运营和其他活动，这可能进一步促进地方经济的发展。”商业计划解释说，“根据多个来源，市场研究对所有规模的企业都至关重要，无论其经营所在行业为何，并提供可用于改善和加强公司各个部分的真实数据。”申请人包含了一封来自一家金融服务公司的意向书，该公司有兴趣聘请申请人的企业提供财务分析、投资管理和税务合规服务。

审理主任未处理这一额外的拟议事业，而是将决定限于申请人提供移民专家证人服务的主要事业。在上诉中，申请人主张其企业的市场分析咨询服务将“吸引外国投资……到[美国]，从而促进地方经济的发展”，并且其商业计划详细说明了其企业对吸引此类外国投资的贡献。尽管申请人和其商业计划一般性地提到她打算向美国和外国的企业提供市场分析咨询服务以及外国投资对美国经济的好处，但申请人未提供进一步描述这些服务的证据。相反，证据主要集中在她为移民提供专家证人服务的拟议事业上，仅有几句关于其拟议市场分析咨询服务的一般性陈述。在没有进一步描述其拟议市场分析咨询服务的证据的情况下，本办公室无法确定该事业是否具有实质价值或国家重要性。因此，本办公室的决定仅涉及申请人为移民提供专家证人服务的拟议事业。

尽管审理主任认定申请人提供移民专家证人服务的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将超越其企业和客户而产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平，或如Dhanasar所设想的那样产生实质性的积极经济影响。在上诉中，申请人主张所提交的证据和论点以优势证据满足举证责任。她坚持认为审理主任忽视了证明其拟议商业活动具有国家意义的证据，特别是其商业计划、意见书、与其事业一致的国家倡议、意向书和已发表文章。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明所主张的内容“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否满足该举证责任

在优势证据标准下，我们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）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经重新审查（de novo review），如以下所述，申请人未能证明所提交的证据以优势证据标准确立其资格。

申请人主张，其商业计划说明了其企业将如何为美国不断增长的巴西人口提供“必要服务”。随着巴西人口的增长，其企业将有助于帮助移民工人、创业和外国直接投资，从而影响地方和国家经济。她坚持认为，其企业“与更广泛的国家目标一致”，将“惠及移民并增强美国法律体系，带来切实的经济增长和社会效益……”。其企业将减少家庭暴力、帮助受害者恢复稳定，并支持移民创业者，从而通过增加就业和纳税改善美国经济。她主张，她提交了充分证据表明其企业将为马萨诸塞州经济萧条地区带来显著经济利益，并指出证据显示了马萨诸塞州多个城市的失业率，以及一份经济影响评估和社区效益分析，表明其企业将如何在这些经济萧条社区“促进地方经济发展、创造就业和整体社区提升”。

申请人的陈述和一份商业计划表明，其拟议事业基于对经济萧条社区和美国的潜在经济、社会福利和文化效益而具有国家重要性。申请人将在马萨诸塞州地区经济萧条的城市建立其企业，并计划在营业第五年扩展至佛罗里达州、加利福尼亚州和德克萨斯州。通过在这些地区建立企业，她声称其企业将“直接解决关键国家问题，如弱势地区的经济振兴和移民融入美国劳动力队伍”。该商业计划声称其事业具有国家级影响，理由是其支持家庭暴力、人口贩运和犯罪受害者的庇护；支持美国政府放宽庇护限制的举措；激励女性创业；将申请人的专业知识和知识转移至美国市场；作为小企业支持美国经济；以及通过创造就业和纳税带来美国经济利益。该商业计划还描述了申请人的学术资历、专业经验和成就；同事和教授的推荐；创业者的重要性；对美国和马萨诸塞州庇护的分析；专家证人对法律体系和庇护寻求者的作用与重要性；以及该企业的预计营销、人员配置和财务计算。

该商业计划强调巴西移民人口的增长以及专家证人服务对寻求庇护和其他移民福利的弱势移民的重要性。虽然我们认识到支持人权和合法移民及相关职业的重要性；但仅为低收入移民建立专家证人服务企业不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们承认，保护移民和维护人权体现了拟议事业的实质价值；然而，这并不使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为其本身并不能确立拟议事业在领域内的影响。

问题在于申请人是否已确立其拟议事业将如何以符合国家重要性的方式更广泛地影响国家合法移民、人权或美国经济。申请人未能充分记录潜在预期影响，包括所声称的对美国及其意图服务地区的经济、社会福利和文化效益。

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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。我们指出，“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上 at 889。在此，证据并未表明申请人建立面向低收入移民的专家证人服务企业的工作会以更广泛的方式影响移民和人权领域，而非仅惠及其企业和客户。

除评估事业对领域的广泛影响外，我们在Dhanasar中还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”同上 at 890。虽然任何经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未能提供充分直接的关联，证明其拟议事业的活动与其可能对马萨诸塞州经济萧条社区或全国产生可证明的重大经济利益的影响之间的联系。

例如，该商业计划预计，在五年内该企业将雇用14名直接员工、创造29个间接就业岗位、支付超过一百万美元的工资，并产生近200,000美元的所得税。然而，该商业计划未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人未提供佐证证据证明其企业未来的员工水平和商业活动将为美国及其将服务的社区带来重大经济利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，尚不清楚人员配置和财务预测是否也与申请人的另一项事业，即市场分析咨询服务相关。即使申请人声称的一切都将发生，她也未能确立在五年内创造14个直接就业岗位和29个间接就业岗位、支付超过一百万美元的工资并产生200,000美元所得税达到国家重要性的水平。

虽然申请人表达了为美国、其经济萧条社区和弱势移民做贡献的意愿，但她未能以具体、有证明力的证据确立其事业有可能在移民和人权领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的显著潜力，或在马萨诸塞州或美国经济萧条地区产生其他重大积极经济效应。仅凭陈述和主张不足以证明其事业有可能为经济萧条社区和美国带来经济、社会福利和文化效益。此外，若无充分书面证据证明其作为专家证人服务企业首席执行官拟议的工作职责将更广泛地影响移民和人权领域，而非仅惠及其企业和客户，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人进一步主张，该领域专家的意见函确认了其拟议事业的国家重要性。她声称这些信函阐明了“ [申请人]作为创业者和专家证人的角色所带来的重大积极经济效应 ”。具体而言，她声称一位[已隐去]战略管理与创业学副教授的意见表明，申请人作为创业者和专家证人将通过“ 与[美国]在创业、创新和企业创建方面的领导地位保持一致 ”，在促进美国经济增长方面发挥“ 重要作用 ”。申请人指出该意见中关于市场规模、专家证人顾问需求增长以及创业者对创造新机会和培育多元经济的重要性的数据。

该意见称，申请人的“ 作为企业家和专家证人的拟议事业是[美国]的紧迫优先事项，特别是在移民和人权方面，因此是一项具有实质价值和全国重要性的事业。 ”该意见强调，为寻求移民救济的个人提供专家证人服务的需求日益增长且重要性日益增加，并且申请人的专业知识和知识将对该行业有所贡献。该意见称，通过向经济资源有限的个人提供专家证人服务，申请人的事业将通过保护弱势群体——遭受家庭暴力、人口贩运、迫害和其他犯罪的移民——来增进社会福利。该意见还解释了移民和企业家对创新和美国经济增长的重要性；向家庭暴力和虐待受害者提供资源和支持的重要性；寻求庇护并等待听证的人数增加；专家证人对于庇护案件影响的重要性；专家证人服务对移民和人权的经济利益；以及专家证人咨询行业的增长。

为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。该意见关于申请人的企业将对美国经济、创新、企业创建和社会福利产生潜在预期影响的一般性陈述，不足以证明申请人拟议事业的全国重要性。该意见侧重于庇护案件对企业家和专家证人的需求，以及申请人的经验如何使她能够为在美国寻求庇护的弱势移民提供专家证人服务，而不是申请人的具体事业在移民和人权领域具有预期影响。称申请人的工作将支持一个需要合格专业人员的重要领域，其本身不足以满足Dhanasar框架下的“ 全国重要性 ”要求。提交支持申请的专家信函并非资格推定性证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见 Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论根据相关性、可靠性和整体证明价值可给予专家证言的不同权重）。

申请人提交了另一份意见，来自研究与合作副院长兼法学教授[已隐去]。该意见描述了申请人在其企业中的角色，包括她的专家证人服务、培训员工、从其他国家聘用社会学家和分析师、制定和实施商业战略、监督其企业、

招聘和雇用员工以及业务发展。该意见分析暴力犯罪对个人及其社区的影响；巴西家庭暴力的普遍性；为在美国寻求庇护或其他移民福利的虐待受害者提供援助的资源；以及移民和移民企业家对美国和马萨诸塞州的经济、社会和文化的积极影响。与上文讨论的意见类似，该意见还表明申请人的事业将产生重大积极经济影响，并描述了移民和移民企业家的经济利益。该意见声称申请人的事业将影响作为国家倡议主题的事项，并列举了旨在保护移民、难民和寻求庇护者的移民福利。该意见还声称申请人的事业将增进个人和社会福利，并描述移民如何促进文化多样性、改善人权、解决工人短缺、提高生活水平、增强社会服务并加强家庭纽带。

我们认识到为移民提供服务的重要性，特别是人权侵犯、家庭暴力、人口贩运和其他犯罪的受害者，以及在美国工作并已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献。然而，仅仅在专家证人领域工作或为弱势移民创办专家证人和市场分析咨询服务企业，不足以确立拟议事业的全国重要性。我们不是侧重于某一领域的重要性或某一特定行业对工人的需求，而是侧重于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”Id.

申请人进一步声称，她的事业通过直接支持美国移民立法（例如与《暴力侵害妇女法》、U非移民和取消递解出境相关的立法）而与国家倡议保持一致。申请人辩称，通过促进这些法律的实施，她的工作将增强立法对弱势移民社区和法律制度的预期影响。虽然美国政府倡议和立法的重要性没有争议，但其整体意义并不能确立申请人拟议事业的全国重要性。支持移民和家庭暴力、人口贩运及其他犯罪受害者对美国经济和社会福利很重要，但这并不意味着为个别移民提供专家意见服务的个人具有全国重要性。在重要领域工作或创办企业本身不足以确立拟议事业的全国重要性。申请人没有量化拟议事业在所指关注领域的预期影响，也没有提供客观、有证明力的证据来支持其主张。尽管申请人已表明支持移民和家庭暴力、人口贩运及其他犯罪受害者是全国重要问题，但她没有证明其具体事业对这些全国重要事项的潜在预期影响。

为进一步表明其拟议事业的全国重要性，申请人辩称，其教授的一封推荐信显示她“ 在巴西历史和人权方面对美国学术和专业界的重大贡献和潜在影响 ”。她

声称该信证明她的专业知识，以及她的事业在国家教育和社会优先事项中的重要性。该教授解释了她参与审阅申请人的论文以及她对巴西历史著作的贡献，包括申请人撰写的关于巴西政治和社会秩序部及政治警察机构历史的著作。该教授证明申请人有能力进行研究、分析数据并传达其发现。这封推荐信以及来自申请人研究和教授同事的其他类似信件解释了申请人的学术工作、她的研究技能和巴西历史知识，同时也表示她的知识将对其专家证人服务企业的成功有价值。

申请人没有基于这些推荐信提供足够的信息和证据来证明其关于拟议事业在其领域产生更广泛影响并达到全国重要性的主张。虽然申请人的教授和同事普遍证明申请人的研究和沟通技能及其对历史分析的奉献，但这些信件的内容涉及Dhanasar框架的第二项要件，而不是说明申请人拟议事业的全国重要性。Dhanasar框架的第二项要件“ 将重点从拟议事业转移到外国人 ”。Id. at 890。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全国重要性，而她未提交足够的书面证据来证明其作为专家证人服务企业首席执行官拟议的工作职责将对移民和人权领域产生更广泛影响，而不是仅有利于其企业和客户。See id. at 889。

在上诉中，申请人质疑审理主任对一封有意聘用申请人的意向书的分析。她主张，一封来自非营利组织的意向书表明某准政府实体已表现出与申请人合作的兴趣，从而证实了她的可信度，并使她的工作与国家利益相一致。我们承认，来自政府或准政府实体的兴趣证据可能有助于证明根据Dhanasar第一要件所拟议工作具有国家重要性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual 5(0)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人未解释或提供证据表明该意向书来自相关的政府或准政府实体，例如联邦资助的研发中心。参见 generally id。相反，申请人指出该信函来自非营利组织。记录中还包括其他意向书，包括一封来自有意聘请其专家证人服务的律师的信函。然而，由于这些信函并非来自政府或准政府实体，它们并不必然表明她的工作有可能影响国家利益事项或达到国家重要性的水平。

最后，为证明其拟议工作具有国家重要性，申请人主张她提交了描述专家证人在法律程序中以及在帮助律师理解复杂问题方面所发挥的"关键作用"的文章。她主张其专家证人服务将提供"关于国家状况的关键知识，有助于移民的庇护或其他救济申请。"记录中包括有关农村县面临人口减少；移民惠及农村社区；移民的经济效益；促进文化表达多样性的文化组织；移民企业家的益处；在美国的巴西移民；以及专家证人的作用、历史和益处的报告和文章。如前所述，虽然

我们承认专家证人在法律体系及相关职业中的重要性，以及移民所作出的重大贡献，但申请人拟在移民和人权领域工作并创办专家证人服务企业的提议不足以确立其工作的国家重要性。所提交的行业报告和文章描述了移民的益处，并未讨论任何具体归因于申请人拟议工作的、达到Dhanasar所设想国家重要性水平的预期益处。

基于上述，申请人未能证明其拟议工作有可能超越其业务及其未来客户，对移民和人权领域或更广泛的经济或社会福利产生与国家重要性相称的影响。此外，她未能证明其拟从事的工作提供有助于其行业进步的创新，或对其领域、经济或社会福利具有更广泛的影响。因此，申请人未能确立其拟议工作满足Dhanasar第一要件的国家重要性要素。

111. 结论

由于申请人未能确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的其拟议工作的国家重要性，她未能证明作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。所确定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝触及并在此保留申请人关于Dhanasar框架下第二和第三要件的资格及上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"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"）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。