MAR152024_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：30336068 日期：2024年3月15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）

申请人是一名项目经理、校对员和本地化经理，寻求作为持有高级学位的专业人士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)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

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有资格或酌情应获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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（de novo）。Matter of Christa'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。本法第203(b)(2)(B)(i)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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其应获得对工作邀请要求的酌情豁免，且该豁免符合“ 国家

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

利益”。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框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人提议在美国建立一家校对和本地化服务企业，其曾在巴西担任项目经理和校对员。审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。3 然而，审理主任认定申请人未能证明豁免工作邀请要求、从而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，但其未能证明拟议事业具有国家重要性，这是 Dhanasar 分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，虽然申请人证明其根据 Dhanasar 第二项要件处于有利地位以推进拟议事业，但总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证根据 Dhanasar 第三项要件不会有利于美国。本办公室注意到，审理主任未对 Dhanasar 第二项和第三项要件下的认定提供分析。经重新审查，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。4

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人提议开展的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。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“外籍国民提议开展的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人的陈述表明，其提议建立一家校对和本地化服务企业，其将在该企业中担任首席执行官、总经理和高级

2 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批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了在巴西I I授予其语言文学执照学位的文凭、相应的学业成绩单、学历评估以及其前雇主的信函。记录表明其持有相当于美国外语文学学士的学位，并在其专业领域拥有至少五年逐步提升的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

校对员和本地化专业人员。商业计划说明，该企业总部将设在马里兰州I I，“ 战略性地定位于瞄准在中大西洋地区设立的企业…… ”。该企业将“ 帮助该地区的小企业自信且合规地通过这一国际贸易枢纽并从中获利，因为贸易运营依赖于协议和其他书面文件，而这些文件必须对交易中涉及的每一方都清晰易懂。 ”该计划还说明，它将与有意在巴西投资的美国公司和投资者合作，以及与有意在美国开展业务的巴西公司和投资者合作。该企业将通过提供校对服务以防止书写错误，以及提供本地化服务以在保留含义并调整内容、产品和服务以适应特定本地市场的同时翻译外语，来协助公司进行有效沟通。商业计划指出，虽然该企业不打算提供商业咨询或法律服务，但它将帮助“ 巴西投资者清晰理解协议、合同、投资招股说明书或自然人或法人之间交易中存在的任何以英文原始书写的书面文件中的内容。 ”本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定记录未能证明其拟议事业有潜力在其企业和客户之外产生更广泛的影响，达到与国家重要性相称的水平。因此，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，其未满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

申请人在上诉中主张，其拟议事业具有超出其企业和客户的国家影响。申请人声称，凭借其专业知识和经验，其认识到文化融合的重要性，使其“ 完全有能力 ”吸引和引导“ 全球人才 ”，这将增强美国的经济和技术竞争力。其主张，记录中的证据，特别是其陈述和商业计划，以优势证据表明其拟议事业的潜在影响，包括经济和社会福利效益；其致力于将专业知识传授给员工以扩大劳动力；以及其企业将支持与语言服务、本地化和跨文化沟通相关的国家倡议和政府项目。经重新审查，本办公室认定记录未能证明申请人的拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序中的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为判定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当地分析了申请人的文件材料并对证据进行了权衡，以优势证据标准评估申请人的资格。

申请人依赖其专业知识和经验来确立其拟从事事业的全国重要性，这一依赖是错误的。其专业知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟从事的事业转移至外籍国民本人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题在于，

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。为评估申请人拟从事的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。见同上，第889页。

申请人主张，其拟从事的事业将支持美国经济，并依照Dhanasar具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”。她辩称，“ 创造就业的企业家符合具有全国重要性的事业，尽管在技术上其范围可能并非全国性的。 ”她援引Dhanasar中的措辞辩称，“ 请注意，‘ 雇用美国工人的重大潜力 ’不同于‘ 雇用大量美国工人的潜力 ’。 ”她强调“ 该潜力在于创造就业，而没有任何最低标准…… ”。她声称，商业计划中所述的财务和人员预测由一位经济学家编制，清楚表明其企业将雇用美国工人，包括语言专业人员、翻译、校对员和本地化专家，因而依照Dhanasar具有全国重要性。她在上诉中进一步主张，其事业将以以下方式支持美国经济：企业利润、就业扩张、税收、增强企业的出口潜力、支持中小企业、外国投资进入美国市场、支持机器翻译和人工智能等技术进步、促进经济多元化和韧性从而拓宽经济格局，以及通过吸引国际游客支持旅游和酒店业。

随申请一并提交的材料中，申请人提交了其陈述和一份商业计划书，其中表明其拟议事业基于潜在的经济和社会福利效益而具有国家重要性；其支持与语言学相关的国家及政府倡议；以及其通过培训、指导和职业发展将专业知识传授给员工。该商业计划书提供了未来五年的财务和人员预测。计划书称：“ 凭借25,000美元启动资金的 modest 起步以及所有者和熟练团队的辛勤努力，[该企业]的净值从第1年的250,000美元增长到第5年的1.6百万美元。 ”基于这些预测，该企业预计将创造15个直接就业岗位和74个间接就业岗位，并产生超过700,000美元的工资收入和超过一百万美元的税收。该商业计划书还说明了申请人的经验；其对该企业的唯一所有权；该企业的服务；对中大西洋地区和巴西企业的总体市场分析；以及该企业预计的营销和销售策略、人员配置和财务预测。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响该领域。同上，第893页。同样，申请人关于其将通过培训、指导和持续发展向员工传授专业知识的主张，也未达到具有全国重要性的水平。此外，记录并未表明申请人拟从事的事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及校对和本地化领域：“ 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内具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上。证据并未表明申请人的校对和本地化服务企业将更广泛地影响校对和本地化服务领域。

记录也未充分记载潜在的预期影响，包括所主张的经济和社会福利效益。它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。申请人关于其校对和本地化服务企业将惠及马里兰州、中大西洋地区和美国经济的主张，未经独立和客观证据证实。申请人的陈述不足以证明其事业具有提供经济效益的潜力。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。申请人未提供佐证证据，证明其企业未来的员工规模和业务活动将为马里兰州、中大西洋地区和整个美国带来实质性经济效益。

尽管申请人表达了为美国和中大西洋地区小企业作贡献的意愿，但她未以具体、具有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或在中大西洋地区或美国产生其他实质性积极经济影响。即使我们假定申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明创造15个直接就业岗位和74个间接就业岗位、产生超过700,000美元的工资收入和超过一百万美元的税收达到了全国重要性的水平。此外，若无充分的书面证据表明其作为所有者、首席执行官、总经理以及其校对和本地化服务企业的高级校对和本地化专业人员所拟从事的职责将更广泛地影响其领域，而非仅惠及其企业和拟议客户，申请人未以优势证据证明其拟从事的事业具有全国重要性。

记录中包含一篇关于本地化服务对国际企业重要性的文章。我们认可某些行业及其相关职业的重要性；然而，仅仅在重要行业（如校对和本地化领域）工作，或创办一家校对和本地化服务企业，不足以确立拟从事事业的全国重要性。我们不应关注某一行业的重要性或对某一特定行业工人的需求，而应关注“外籍国民拟从事的具体事业”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，我们指出“我们寻求拟从事事业的更广泛影响”，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内具有全国甚至全球影响。”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实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。”同上，第890页。所提交的文章侧重于本地化对国际企业的重要性，并未显示具体可归因于申请人拟从事事业的预期经济影响。

记录中还包含一份来自____ _____的意见，其为 的市场营销副教授。该意见包含对申请人拟从事事业全国重要性的分析，称“[申请人]将在美国在一个具有实质性价值和全国重要性的领域工作”。（强调省略）。该意见主张，申请人的专业知识和经验“将通过优化美国公司的资源、提高生产力、降低成本，显著促进国家经济，并

创造收入。”该意见简要描述了申请人的经验及其向中大西洋地区小型企业提供校对和本地化服务的意向。“凭借其在葡萄牙语和法语方面的专长，[申请人]将为美国企业提供成功拓展全球市场所需的高质量校对和语言服务。”该意见重申了商业计划中预计的就业岗位和财务预测，并基于这些预测及申请人的专业经验，指出其工作具有“对美国的国家重要性”。然而，该意见总体上只是重述了商业计划中提供的信息，并未解释这些就业和财务预测的依据。此外，该意见侧重于申请人的校对和本地化知识与经验，并未显示其拟议事业的国家重要性，而是涉及Dhanasar案的第二项要件。

申请人未能证明其拟议事业超出其自身业务及其未来客户的范围，从而以与国家重要性相称的程度对语言学领域或更广泛的美国经济产生影响。除一般性主张外，她未能证明其作为校对和本地化服务业务的首席执行官、总经理及高级校对和本地化专业人员拟开展的工作提供了有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济和社会福利惠益取决于众多因素，且申请人未能就其拟议的语言学工作与所主张的经济和社会福利结果之间提供足够直接的证据关联。

由于案卷中的文件未能充分确立申请人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，因此她未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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在第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所得结果所不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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

111. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。