MAY062024_06B5203 · 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：30970741 日期：2024年5月6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）

申请人是一名综合运营经理，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。参见《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，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由我们审理上诉。

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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情决定，1 若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

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。申请人在巴西的_____获得法学学士学位，并自2009年起成为巴西律师协会会员。她_____自2010年起在巴西担任律师，专攻社会保障法并管理自己的律师事务所，_____

申请人的事业是担任其企业_____的“综合运营经理”，该企业将“为移民的一般个人身份合法化提供咨询和协助，并促进佛罗里达州拉丁裔移民企业的发展”。审理主任认定拟议事业具有实质价值，但不符合Dhanasar框架第一项下的国家重要性。审理主任进一步认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业，但未在第二项下分析证据。最后，审理主任认定申请人未满足Dhanasar的第三项，因为她未能证明权衡之下有任何国家利益因素超过劳工证程序所固有的利益。

A. 拟议事业的国家重要性

我们采纳并确认审理主任关于拟议事业国家重要性的分析和决定，此为Dhanasar先例决定第一项所要求。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的做法已“被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（与八个美国上诉法院一致，认定上诉审理者可采纳并确认下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。

在否决申请时，审理主任指出，在国家利益豁免背景下处理国家重要性问题时，关注的是申请人的具体事业，而非领域或职业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。审理主任承认申请人在创业领域的努力具有实质价值；然而，审理主任认定，经营一家专注于拉丁裔社区、协助其移民身份并就移民创业提供咨询的咨询企业，不会产生广泛的经济影响，例如具有雇用美国工人的重大潜力，尤其是在经济萧条地区。同上，第890页。审理主任强调缺乏客观证据支持申请人商业计划中提出的员工配置预测和数字，以及其事业影响有限。审理主任还评估了专家意见书，但认定其仅澄清和解释了该事业，而未以

佐证细节证明其国家重要性。总之，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将对地区或国家产生更广泛的影响，从而达到具有国家重要性的水平。

在上诉中，申请人未提供任何新证据或论点以克服审理主任指出的缺陷，也未指出审理主任的任何错误。相反，申请人提及先前提交的证据，如她的商业计划，并宽泛地声称她“能够对经济增长、创造就业、创新以及企业、劳动力市场和法律合规的整体效率作出重大贡献，使其成为国家经济格局的重要组成部分。”然而，申请人仍未提供佐证证据证明其公司的员工配置水平和商业活动将在地区或对美国提供实质性经济利益，或其事业在该领域具有国家甚至全球影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

因此，我们认定申请人未能证明其拟议工作具有Dhanasar框架第一项所设想的国家重要性。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在Dhanasar框架的第二项中，我们将重点从拟议事业转移到申请人。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。在此，审理主任认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业，但未在Dhanasar第二项下提供证据分析。经重新审查，我们不同意审理主任的意见。虽然申请人具有在巴西担任律师专攻社会保障法并管理自己律师事务所的资历和经验，但我们认定记录未能证明她处于有利地位以推进其作为企业家拥有和经营一家专注于身份合法化并协助美国拉丁裔移民创业的企业的努力。

Dhanasar决定列出了在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时可考虑的若干因素，其中包括若干与创业努力相关的因素。同上。这些因素包括在类似努力中的成功记录、实现拟议事业的任何进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。在本案中，记录缺乏支持上述任何因素的证据。

申请人提交了她的简历以及前客户和一名联邦法官的推荐信。前客户赞扬申请人在代表他们处理社会保障和退休案件方面的知识和技能，联邦法官证明申请人的专业精神及其作为律师的工作。记录还显示申请人发表了关于社会保障和养老金法的文章，并因其对此类法律事务的知识而被巴西媒体引用。然而，没有证据表明申请人此前曾尝试或成功为其自己律师事务所之外的公司或个人创办新的商业企业。

此外，记录缺乏任何实现拟议事业进展的文件，这可能包括将企业设立为法律实体、企业注册，

获得任何必要的资金、为业务租赁或购买实体空间，以及雇用员工和承包商。在此，记录并未显示申请人除撰写商业计划书外已为其新业务启动作出任何准备。申请人的商业计划书本身提供了各种财务预测和人员配置预测，但缺乏独立且相互印证的证据来支持这些预测。

此外，记录中没有任何迹象表明申请人已成功获得潜在投资者或客户的兴趣。申请人提交了佛罗里达州三家不同公司的信函，这些公司同样表示对“她的商业提案”感兴趣，并称“她能够为美国经济作出很大贡献”。然而，公司代表并未讨论该商业提案的具体细节，且申请人也未提供其他相互印证的证据表明这些兴趣将转化为销售、合同或客户，以证明存在某种成功记录。

尽管“我们并不……要求申请人证明其事业最终更有可能成功”，Dhanasar at 890，但在此，记录中关于她作为律师所取得成就的信息多于关于其拟议业务前景的信息。因此，我们不同意审理主任的意见，并认定申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 综合权衡后批准豁免是否符合国家利益

第三项要件要求申请人证明，综合权衡后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。然而，由于申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第一项和第二项要件，她作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项不具备获得该豁免的正当理由。

裁定：上诉被驳回。