OCT182023_01B5203 · 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：28580581 日期：2023年10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（国家利益豁免）

申请人是一名商业管理领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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)。本办公室对本事项中的问题重新审查（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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架其余两项要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 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）。

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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得 “ 符合国家利益 ” 地酌情豁免工作邀请要求。本法第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，但 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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情决定[1]，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其在健康保险销售和商业管理方面拥有超过20年的经验。2020年，申请人在美国成立了自己的公司，I l，向美国公民提供保险和财富管理产品。她表示打算在其公司继续其职业生涯，担任财务和商业顾问，“在金融、商业管理、谈判、销售预测、市场以及为处于保险、养老金和无风险投资金融、商业和销售领域的美国公司、个人和企业制定政策和方案方面提供指导和方向。”

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述、一份日期为2020年12月的商业计划书、推荐和支持信函以及一份专家意见书。她还提交了讨论创业益处以及移民企业家在美国经济中重要作用的行业报告和文章。

经初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对补件通知的回复包括一份更新的个人陈述和记录中已有证据的副本。她表示其事业是帮助美国公司寻找将在国家和全球层面有利于美国的投资机会，具体如下：

国家层面：战略性地管理和增长全美范围内美国公司的销售、合作伙伴生态系统、产品合同和合作关系以增加收入，这些将因我的商业管理专长而增长和繁荣。

全球层面：促进金融产品的销售、合同和项目的谈判，涉及美国、拉丁美洲以及西班牙语和葡萄牙语

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

[2] 记录显示申请人持有等同于2005年授予的美国学士学位，其后拥有超过五年的渐进式经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

国家，如西班牙和葡萄牙。这将通过我在商业管理方面的丰富经验进行战略性和独家性营销。

申请人的商业计划预计，公司将在头五年雇用12名员工。该计划称，申请人将在第一年投入总额为20,000美元的个人自有资金，并在随后四年中的每一年将公司利润中的20,000美元进行再投资。关于财务预测，申请人的商业计划预测，通过在佛罗里达州和伊利诺伊州的业务部门提供保险和财富管理产品，到第五年总营收将达到4.6百万美元。3

在审查申请人的补件通知回复后，代理主任认定申请人提交了充分证据证明拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位能够推进拟从事的事业，或者权衡之下豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。代理主任指出，申请人的商业计划书虽然声称将雇用12名个人，但“ 未解释或支持增加雇员的商业需要，[也]未充分证明这一雇员数量如何构成雇用美国工人的重大潜力。 ”代理主任进一步指出，记录中未包含证据证明商业计划书中的财务预测将如何促进国家经济。代理主任还指出，记录中的支持信函未提供具体实例说明申请人的工作如何影响了该行业或以其他方式推动了该领域的进步。代理主任进一步指出，记录未证明申请人的企业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未证明申请人的工作将在其事业领域产生更广泛的影响。此外，审理主任认定申请人未证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或者其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张代理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律。 ”在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明她值得国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在多个领域中得到证明，例如

[3] 申请人的企业位于I I佛罗里达州。商业计划书称，到2022年该企业将在I I佛罗里达州和I . IIllinois开设办事处，并包含来自美国小企业管理局HUBZone计划的这些地区地图。然而，我们注意到 的地图标题为 ,j ~ ・，而
I l的地图为 o~ IMassachusetts，而非伊利诺伊州的任何城市。申请人必须以指向真相所在的独立、客观证据解决不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。4 在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。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，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见同上。在Dhanasar中，我们进一步指出，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。我们还指出，“ 一项事业如果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，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。

尽管申请人提交了描述创业对经济增长重要性的文章和行业报告，但其中许多报告并非专门针对商业管理领域。5 新英格兰委员会的一份报告，题为“ 新英格兰金融服务业的：在角落和世界各地 ”，确实聚焦于财务管理，即申请人事业领域内的一个领域。然而，该报告日期为2017年，距今已超过六年，且仅聚焦于新英格兰，而申请人的拟议事业在佛罗里达。其他报告讨论了移民作为企业家的成就，但并非专门针对申请人的领域或其拟议事业的地点。在判断国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见同上，第889页。申请人的大部分证据涉及创业的一般重要性，而非其具体的拟议事业。即使将文章、报告和统计数据综合起来并在总体情况下考虑，我们仍得出结论，它们不支持认定其具体的拟议事业具有国家重要性。

申请人还提交了其日期为2020年12月的商业计划书，以支持其拟议事业的国家重要性。如前所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。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，第889页。尽管申请人称其在商业管理方面的经验将有助于美国经济，但她未以充分的独立、客观证据支持这些主张。商业计划书中所述申请人公司收入和创造就业的预测在记录中也没有支持。尽管记录确实包括申请人公司2021年联邦纳税申报表，但该申报表仅涵盖该企业的第一年，且仅反映申请人20,000美元的初始投资，没有额外收入。此外，纳税申报表未列出支付的任何工资或薪金，尽管申请人的商业计划书预计2021年雇用六名员工。证据并未表明申请人的技能不同于或优于美国已有和正在使用的技能。证据也未表明使用申请人的经验将超出使她自己公司和客户受益的范围，或在商业领域产生更广泛影响。

4 申请人在上诉中错误地称，代理审理主任认定申请人的拟议事业“ 不具有实质性价值 ”。然而，代理审理主任在决定中称：“ 您提交了充分证据证明您的拟议事业具有实质性价值。 ”我们同意申请人的拟议事业具有实质性价值。

5 尽管我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。

管理。记录未确立其拟议事业将对整个领域产生影响。

申请人还提交了由[已隐去]纽约大学准备的专家意见，以及来自现任和前任雇主的推荐信，赞扬申请人的教育、经验、过往成功、个人品质及其取得的成果。然而，这些品质涉及Dhanasar框架的第二项要件，即该个人处于有利地位推进其拟议事业，这“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

我们承认，专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，[已隐去]称：“ [申请人]在该领域的专业知识对于在巴西开展业务或计划开展业务的美国公司具有实质性价值和国家重要性。 ”然而，他未详细说明美国企业在巴西和拉丁美洲的参与将如何对美国产生前景影响，包括对商业管理的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极经济影响。

此外，我们注意到申请人在其个人陈述中称：“ 总体而言，我对营销和销售的直接了解将使任何需要我在咨询和商业管理方面的专业经验、寻求接触巴西和拉丁美洲特定受众的美国公司受益。 ”然而，她未描述她打算如何协助寻求在巴西或拉丁美洲项目的美国企业，如专家意见所讨论的那样。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见或可给予其较低权重。见Matter of Sea, Inc.，19 I&N Dec. 817（Comm'r 1988）。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张代理审理主任施加了“ 更严格的标准，并错误适用法律 ”，且未客观考虑证据。申请人未指明代理审理主任的标准或错误适用法律之处。申请人也未指明哪些证据未被考虑。申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业品质及成就，以及创业的重要性。然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们得出结论，申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar框架第一项要件所要求的，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。如上所述，我们保留申请人对剩余两项Dhanasar要件的上诉论点。6 见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 第25页。

6 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，代理审理主任认定，尽管拟议事业具有实质性价值，但申请人未确立其国家

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们得出结论，她未确立其有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

重要性、她处于有利地位推进拟议事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在上诉中，申请人提及随原申请和RFE回复提交的相同支持证据，并未提供任何新证据。代理审理主任充分处理了先前提交的证据，并解释了其在确立申请人满足三项Dhanasar因素并有资格获得国家利益豁免方面如何不足。申请人的上诉主张未确立她满足全部三项Dhanasar要件。