SEP042024_05B5203 · 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：32463523 日期：2024年9月4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）

申请人拟从事的事业是向中小型软件公司和创业者提供咨询、顾问和培训服务，其寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有潜在的国家重要性、其处于有利地位能够推进拟议事业，或豁免劳工证要求具有益处。现本事项依据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)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中确立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）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 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

- 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能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

第一项要件——实质价值和国家重要性——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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室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；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。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，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。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：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。Id. at 890-91。

二、分析

申请人打算在美国继续其作为商业和金融咨询领域创业者的职业生涯。他计划利用其培训以及20多年的商业和金融行业经验和服务，作为创业者开展经营，目标是为“希望在美国正确经营拉丁美洲业务、希望获得专家支持和建议以及强大服务提供者网络”的创业者和中小型公司提供咨询。他指出，“公司的服务线涵盖商业咨询和顾问至调度服务分析，经过精心设计，以跟踪和管理业务流程、合作伙伴关系、运输物流、教育事务、收养程序以及业务恢复和市场增长战略。”

（在一项未公布的决定中）认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即持有高级学位的专业人士。然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar案关于豁免美国雇主工作邀请和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定：在第一项要件下未证明事业的国家重要性；在第二项要件下申请人未处于有利地位能够开展该事业；以及申请人未证明如第三项要件所要求的那样，豁免工作邀请要求将具有益处。本办公室同意申请人未确立Dhanasar第一项要件所要求的事业国家重要性。

A 申请人未证明其事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张审理主任在否决申请时施加了法规之外的新颖标准和证据要求”，但未指出任何具体实例。申请人进一步声称审理主任“在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准……对上诉人不利。”除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利申请的举证标准。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的举证标准。一般见1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其已提供足以证明其国家利益豁免资格的证据，但其未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外标准的任何具体情形。

在上诉中，申请人还主张其满足了Dhanasar框架的第一项要件，因为审理主任未适当权衡证据。他强调其在类似事业中的成功历史，并指出拟议事业可能广泛影响商业和金融咨询行业。他主张审理主任未能充分考虑其简历、职业计划、工作经验和资历、支持信函，以及概述“像[申请人]这样的移民创业者如何在美国经济复苏中发挥重要作用并直接促进国家持续经济增长”的支持性“行业报告和文章”。申请人主张其“专业知识和技能组合将支持美国企业在国内和国际市场发展竞争优势——这将推动国家实现全新层次的生产力，影响商业和金融咨询行业的经济和商业利益。”（原文强调）。

为支持这些主张，申请人提交了证据，包括但不限于：其简历、职业计划、关于其经验的文件、推荐信，以及讨论移民创业者“在美国经济复苏中发挥重要作用并直接促进国家持续经济增长”的“行业报告和文章”。申请人还声称其已记录“美国商业专业人士即将出现的短缺”。

申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，该要件要求拟议事业具有国家重要性。尽管申请人强调拟议事业

鉴于其丰富的工作经验，他很可能取得成功，并将创造就业机会，但这些因素不足以显示国家重要性。为评估申请人的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。尽管证据反映了申请人为其客户提供有价值服务的意图，但他未提供充分的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。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其客户群，从而以与国家重要性相称的水平影响商业和金融咨询行业，或以其他方式更广泛地影响经济倡议。2

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济效应。具体而言，他未显示其公司的未来人员配置水平、商业活动、相关税收收入和金融倡议将在拟议事业预期所在的佛罗里达州或在美国总体上提供实质性经济利益。虽然职业计划表明该公司具有增长潜力，但未证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称公司将“ 在收入允许的情况下尽快 ”雇用“ 其第一名员工 ”，但他未提供充分证据证明他将雇用大量工人，或该事业将通过就业水平、商业活动或税收收入为该地区或其人口提供实质性经济利益。他也未显示该公司所从事的业务和服务将在商业和金融咨询服务市场中占据显著份额，即使在该事业的目标受众“ 希望在美国经营拉丁美洲业务的企业家和中小型公司 ”中也是如此。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

申请人也未证明审理主任违反了USCIS政策或错误评估了案件。申请人对审理主任权衡证据提出异议，但未提供审理主任据称适用了何种“ 新颖标准 ”的细节。同样，尽管他声称审理主任未能正确考虑各项证据，但未提供审理主任的分析如何错误评估这些证据的细节。

由于记录中的文件未确立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，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。我们对申请人是否能够满足第二项和第三项要件以符合国家利益豁免资格保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性

2 申请人已提供且我们已审阅了大量文件，概述了商业和金融服务部门对国家和全球经济的重要性。然而，Dhanasar框架指示我们评估具体拟议事业的影响，而非一般领域或行业的影响。Id. at 889。

认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未显示拟议事业具有国家重要性。由于他未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定他未确立其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。