SEP182023_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：28516273 日期：2023年9月18日

对内布拉斯加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）

申请人是一名法律分析师和企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民类别相关的职位邀请要求。参见该法第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）可酌情批准对所需职位邀请要求以及因此对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但她未能证明豁免所需职位邀请要求以及因此豁免劳工证将符合国家利益。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)。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签证类别的资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人表明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

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类别的资格。因此，上诉中需要确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求以及因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

在随申请提交的确定性声明中，申请人表示她打算在其公司~----------~（佛罗里达州一家注册有限责任公司）从事法律领域的企业家工作。她进一步表示：

通过我的美国公司提供的服务，可以完全改变美国投资者对拉丁美洲国家、尤其是巴西的看法，因为这些地区的税收制度极其复杂。税务挑战通常是任何投资的主要障碍。还值得一提的是，拉丁美洲国家拥有相关投资机会和优异的股东回报，它们正寻求在美国扩展此类财富。然而，由于缺乏对税收制度运作方式的了解，公司和投资者往往最终放弃投资的想法，美国因此失去外国直接投资（FDI）。我的拟议事业将使这一投资成为现实，从而为美国带来增强的经济贡献。

此外，创业对美国经济有利。在美国，小企业常被称为经济的支柱。鼓励小企业增长的政策以及创业在市场中的作用对整个国家是有益的。资本主义经济要蓬勃发展，就必须有竞争、增长和创新——这正是我的拟议事业所提供的。成功的企业家天生具有竞争力，跳出框框思考，并能看透许多商业挑战，明确体现了行业或公司如何从全新的商业视角中受益。

我的工作将有助于获得创新、新商业实践和经济繁荣；它还将创造美国就业机会，提高国内和国际一体化及生产力，并为整个美国经济增加收入。我将通过我的美国公司完成所有这些……

初始提交材料还包括申请人的学历证书副本、其公司商业计划副本、服务合同副本、专家意见书、推荐信以及支持其资格的行业文章和报告。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出初始构成的记录不足以证明拟议事业具有国家重要性。审理主任注意到，申请人打算经营一家管理咨询公司，为寻求在拉丁美洲开展业务的公司以及反之提供法律和税务服务，这具有实质价值。然而，审理主任认定申请人“未证明这些业务的经济影响可归因于其创业精神，达到其拟议工作具有国家重要性的程度”。审理主任进一步指出，记录缺乏对拟议事业的详细描述，未能清楚描述将要完成的事业或创业项目，并指出其公司商业计划中的证据缺陷。因此，审理主任要求提供申请人拟议事业的详细描述，以便根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人的律师提交了一封信函，声称申请人的拟议事业“将具有广泛影响，因为它不仅是国家性的，而且是国际范围的，并将由于其专业活动的涟漪效应而产生重大的国家利益”。律师进一步强调了拟议事业的潜力，指出申请人没有责任证明该事业必须成功，而是证明其有成功的潜力。律师最后断言，申请人的职业经历和经验使她具有独特资格推进其拟议事业。

申请人针对RFE重新提交了其商业计划，还提交了额外的推荐信、文章和报告，以支持其获得职位邀请豁免的资格。

在驳回申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未证明该事业具有国家重要性。具体而言，审理主任指出，申请人未证明其拟议事业的影响超出其自有的公司、其商业伙伴、联盟、客户或其工作场所，达到足以证明国家重要性的程度。审理主任进一步认定，申请人未证明其拟议事业将对法律领域产生更广泛的影响，特别指出“仅限于美国单一机构或地区的利益在国家层面上可能过于微弱，以致无法认定拟议事业具有国家重要性”。

在上诉中，申请人的律师主张USCIS“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，并错误地适用法律，损害了上诉人的利益”。申请人还通过律师主张，审理主任忽视了所提交的证据，并提供了一份书面论证意见，强调其作为企业家的资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的国家重要性。

基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未根据Dhanasar分析框架的第一项要件证明拟议事业的国家重要性。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其主张“更可能为真”或“很可能为真”。为判定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS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，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。

在判定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍人士拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。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内具有国家甚至全球影响”。同上。我们还指出，“一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。此外，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。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。

申请人主张，审理主任未适当考虑某些证据，例如其简历和经历、其公司的商业计划、推荐信以及行业文章和报告，并主要依赖先前提交的证据和论证。尽管我们认可申请人的上诉主张，但我们仍认定，记录中的文件不足以确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。2

记录中包含支持申请人关于其在巴西法律行业拥有经验以及作为企业家拥有经验的主张的证据。前同事和商业伙伴的支持信谈及她在各项商业事业中的才能和成就。我们注意到，申请人的经历与Dhanasar框架的第一部分无关，而与第二部分有关——即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。无论是这些信件还是记录中的任何其他证据，均未说明申请人在佛罗里达州建立管理咨询公司的事业将如何对该地区或该行业产生积极影响，其影响超出其单一企业将提供咨询服务的任何客户。

记录中包含一封来自____大学政治学兼职教授的专家意见信，该教授得出结论认为申请人的拟议工作具有国家重要性。但该教授并未将其结论建立在申请人具体事业的国家重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业经历和成就，并称赞其“对巴西法律和税务格局的广泛了解”，但其结论源于创业的重要性，特别是涉及与巴西及其他拉丁美洲

2 尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

公司开展业务的美国公司的投资和税务规划。因此，该信件未能确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。见Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）（认定移民服务机构可以拒绝专家意见或给予其较低的证据权重，如果该意见与其他信息相冲突或“在任何方面存疑”）。

记录中还包含讨论移民、创业、金融和外国投资的文章和行业报告。尽管申请人先前主张并现在在上诉中重申该材料在确立其事业的国家重要性方面的意义，但我们审查事业本身以评估其更广泛的影响。我们还注意到，申请人的律师在记录中多处提及这些报告和文章，主张申请人作为企业家的拟议事业的有利影响和国家重要性在很大程度上由知名机构和主要媒体报道。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并主张其拟议事业“推动经济生产和国家发展”，还进一步声称其工作“将转化为有利可图的商业和商业趋势，这反过来又促进了国家经济和国内就业市场”。然而，律师的断言不构成证据。Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533，534 n.2（BIA 1988）（引用Matter of Ramirez-Sanchez，17 I&N Dec. 503，506（BIA 1980））。律师的陈述必须在记录中以独立证据予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

申请人的商业计划强调，其公司将使在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司受益，因为这将产生可再投资于企业增长以及维持和创造就业的税收节省。关于其公司潜在影响的一般性主张在记录中未得到证实这些主张合理性的佐证证据的支持，且关于其意图缺乏细节，使得难以辨别申请人的事业与该领域在美国经营独立咨询公司的其他企业家的事业有何不同。申请人未表明其自身企业将如何以与国家重要性相称的水平影响经济或行业。正如审理主任所指出的，尽管商业计划和来自潜在投资者的独立信件提及对公司的潜在投资，但记录中未包含任何文件证实这些提及。此外，正如审理主任所指出的，商业计划中提供的增长、收入和招聘预测未附有对这些计算所用来源的说明。申请人未经支持的主张不足以履行其举证责任。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。

记录中的证据未表明该事业现实上具有雇用美国工人的重大潜力，或为美国带来其他重大积极经济利益。因此，记录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，且申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。见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）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合资格，或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。