SEP212023_02B5203 · 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：28191836 日期：2023年9月21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）

申请人是一名企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。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移民分类相关的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，行使裁量权豁免所要求的职位offer，从而豁免劳工证。

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符合国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等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。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，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得行使裁量权豁免“ 符合国家利益 ”的职位offer要求。同上。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，USCIS 可以作为裁量事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。4

II. EB-2 分类

审理主任关于申请人符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格的结论，既未包含对相关证据类别下所提交文件的分析，也未包含对该证据整体的最终实质审查。审理主任错误地认定申请人的副学士学位和十年就业经历的证据“ 满足Dhanasar对特殊能力的要求 ”。审理主任随后处理了申请人的国家利益豁免资格问题。5 由于记录未能以优势证据证明申请人符合国家利益豁免的资格或在裁量上值得获得该豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。6

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已在特殊能力个人的背景下确认了这种两部分审理方法的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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于裁量性质）。
4 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
5 本办公室注意到，虽然记录未显示申请人请求基于持有高等学位而考虑EB-2分类，但其简历列出了副学士学位、学士学位和工商管理硕士学位。然而，记录中仅包含一份日期为2012年2月的副学士学位证书以及一份显示2009年和2010年所修课程的文件。
6 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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 国家利益豁免

上诉中待审议的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下文所述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项条件下的国家重要性。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人对其拟议事业的描述如下（按原文引用）：

我在美国的职业计划是继续作为企业家工作，为北美市场开发新企业，并通过我的努力创造更多直接和间接就业机会。我打算继续扩张，与投资者保持良好工作关系，并识别任何跨境投资机会。我有未来业务扩张的计划，我将继续促进美国与巴西之间的跨境投资。我有经验和技能来驾驭有利可图的商业项目，我独特的专业知识必将为与巴西的跨境交易和投资领域提供指导和成功。

我的具体事业将以以下方式潜在地影响美国：

- 美国就业创造和税收；
- 设计、实施和管理企业业务发展与管理、市场营销、人事管理、战略规划和领导力领域的所有活动；
- 服务于欠发达和农村社区，凭借我在特许经营市场、零售连锁、食品和建筑行业的专业知识，简化其业务和管理，并促进这些领域的就业创造；
- 在商业领域提供协助和咨询服务，专长于业务发展与管理、市场营销、人事管理、战略规划和领导力；
- 为在巴西开展业务或计划开展业务的美国公司提供重要指导和建议，以抓住新的商业和投资机会；以及，
- 与行业同行、竞争者和潜在客户建立网络，以持续开发新的商业机会。

审理主任要求补充证据以澄清申请人的具体拟议事业。作为回应，申请人部分提交了一份商业计划书，描述其打算经营一家咨询公司。其在附函中表示，其公司“将作为一家位于佛罗里达州的建筑、管理和房地产咨询服务公司运营。该公司将为巴西和美国投资者、寻求租房的低收入家庭以及寻找新住房的个人提供服务。该公司将为其客户提供高质量和可靠的服务。”尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。

在判断国家重要性时，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“该外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“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，“一项事业如果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，尤其是在经济萧条地区，例如，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

在上诉中，申请人通过其律师的书面论证意见主张，USCIS“错误地拒绝了”申请，并“施加了超出法规规定的新颖实体和证据要求”。然而，申请人未指出任何被施加的不寻常要求，也未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。7 申请人还未经进一步解释地主张，审理主任适用了比优势证据标准更严格的证明标准8，并且“未给予”所提交证据“应有的考虑”。该书面论证意见还就拟议事业提供了以下内容：

预计到第五(5)年工资总额为1,053,789百万美元，[该公司]已准备好提振当地经济，特别是在美国多个州服务不足的商业区。

上诉人将在佛罗里达州设立其公司，该州是SBA HUBZone地区，将有助于在历史上利用不足的商业区推动小企业增长。[该公司]将表明立场并产生影响，在这些利用不足的地区为美国工人创造就业机会，改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资。

7 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(v)。
8 见 INS v. Cardoza-Foncesca，480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“更可能而非不可能”为发生可能性大于50%）。

小企业管理局HUBZone计划9的目标是在经济萧条的地理区域推动小企业增长，我们注意到申请人的商业计划未讨论HUBZone，也未具体说明申请人的企业将设在佛罗里达州何处。商业计划指明密西西比州一个低收入地区，称该公司“ 将对一个缺乏投资的城市产生巨大影响，改造……准备建造房屋和企业的被遗忘土地。[该公司]将促进该地区振兴，并吸引[原文如此]新投资和企业进入该地区。 ”商业计划还讨论了美国建筑业正在增长的地区。然而，申请人未证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对美国具有重大积极经济影响。商业计划未澄清该公司到第五年预计创造的21个就业岗位将如何在佛罗里达州、密西西比州或美国任何其他地区产生重大积极经济影响。虽然商业计划声称该公司的“ 有益伙伴关系 ”和“ 发达的联络网络 ”将吸引来自巴西和其他外国及国内投资者的投资，但这一陈述以及关于公司潜力的其他概括性陈述在记录中没有证明性证据支持。申请人必须以相关、证明性和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

此外，商业计划预计到公司运营第五年总收入为6,565,082美元，税收总额为725,947美元。商业计划使用经济政策研究所(EPI)发布的一项乘数，表明到公司运营第五年将产生47个间接就业岗位。然而，财务和就业预测数据似乎没有任何依据；商业计划未具体说明申请人将如何激励投资，且在没有具体计划产生投资的情况下，无法看出申请人的公司将产生收入以创造任何就业岗位。而且，虽然商业计划承诺在公司于佛罗里达州运营的地区之外实现增长，但未描述公司预期这一扩张如何发展。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人在房地产行业的追求所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

记录包括行业报告和文章，讨论小企业和移民创业对美国经济的重要性、管理能力与组织绩效之间的联系，以及若干国家劳动力中熟练劳动力预计下降的情况。记录还包括美国劳工统计局关于首席执行官的信息，以及来自O大学一位教授的专家意见信，讨论申请人的经验以及对外贸易对美国经济的影响。这些文件的内容虽然可能与申请人打算经营企业的行业有关，但并未说明申请人管理一家房地产开发公司的具体事业的国家重要性。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。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公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响房地产行业或美国经济

9 见 https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。

重要性。因此，申请人的拟议工作不满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明符合国家利益豁免资格。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)；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免资格或否则应获国家利益豁免。申请将继续被拒绝。

命令：上诉被驳回。