SEP282023_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：28546345 日期：2023年9月28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)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的归类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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

- 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；且
- 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符合持有高级学位的专业人士的资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

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。参见 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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

在随申请提交的职业计划和陈述中，申请人表示她打算“ 通过在美国担任企业家，继续运用[她]在创业、工商管理、商业管理、物流控制、进出口、商业咨询、业务发展、战略规划、谈判和领导力，以及国际税法和民法领域的专长和知识。 ”

她进一步表示：

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，与投资者保持良好合作关系，并识别任何增长机会。我有未来业务扩张的计划，我将继续促进在美国创造就业机会。我有驾驭有利可图的商业项目的经验和技能，我独特的专长必将为可再生能源领域提供指导和成功。凭借我在国际税法和民法方面的知识和经验，我在美国的业务将特别有利于其他在巴西开展业务的公司，以帮助他们应对该国复杂的法律问题。

我打算在美国开设自己的木屑颗粒和锯材业务，并继续从事这些产品的商业和进出口业务。我还看到在咨询和代理巴西公司向美国出口领域的巨大商业潜力。为此，我认为自己有能力为颗粒和木框架业务领域的公司提供行政和咨询服务。

这项[事业]对美国具有国家重要性，因为我所在领域存在严重的专业人士短缺。通过运用我在创业、工商管理、商业管理、物流控制、进出口、商业咨询、业务发展、战略规划、谈判和领导力，以及国际税法和民法方面的知识，我必将作为企业家在美国继续发展。

我的具体事业将通过以下方式潜在地影响美国：

• 美国整体就业创造和税收收入；
• 设计、实施和管理企业业务发展和商业管理、法律、战略规划和领导力领域的所有活动；
• 凭借我在可再生能源领域的专长，服务于经济上欠发达和农村社区，以简化其商业和能源领域，并促进就业创造；
• 在可再生能源领域为社区提供咨询服务的协助和支持，专长于业务发展和商业管理、法律、战略规划和领导力；
• 为在美国开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司提供整体指导和建议，以抓住新的商业和投资机会；以及，
• 与行业同行、竞争对手和潜在客户建立联系，以持续开发新的商业机会。

除其职业计划和陈述外，申请人还提交了其拟议公司[已隐去]的商业计划，以及其学历证书副本、专家意见书、推荐信以及行业文章和报告。

审理主任认定申请人的初始提交未能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任观察到，申请人未证明其拟议事业将具有潜在前瞻性影响、显著雇用美国工人的潜力或其他实质性积极经济效应，并特别指出其拟议公司商业计划中的缺陷。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，申请人提交了一份新的职业计划和陈述，其中她陈述如下：

我在美国的总体拟议事业是继续作为进出口行业的企业家工作。我在物流和进出口方面拥有丰富经验，其中一部分是监督和管理职位。我在这一领域的专长将使我将要为之工作的美国公司得以增长。这将增加企业收入，从而促进资金在全美国的流动，为美国国内生产总值（GDP）做出贡献。

因此，我的拟议事业将恰当地解决美国商业市场中日益扩大的差距，这一差距如果继续扩大，将对整个国家的经济能力产生负面影响，尤其是因为该国的金融部门和投资行动对其经济和社会发展至关重要。

她还提交了额外的支持信、文章和报告，以及先前提交的证据，以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力、将为美国带来实质性积极经济效应，或拟议事业对美国国民经济产生的利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张，审理人员“ 在本案中没有适用适当的证据标准，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，审理主任忽视了已提交的证据，并提交了一份书面论证意见，强调其作为企业家的资格，并主张记录在案的证据确立了拟议事业的全国重要性。

关于本案中的证据标准，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。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，审理人员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）。Id. 第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See 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“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. 第890页。

我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明拟议事业具有全国重要性。在支持申请的其个人陈述中，申请人表示她打算在美国作为企业家从事“ 创业、工商管理、商业管理、物流控制、进出口、商业咨询、业务发展、战略规划、谈判和领导力，以及国际税务和

民法 ” 领域的工作。她为其拟议公司提交了一份商业计划，其律师将其描述为 “ 商业、物流运营和商业咨询公司 ”，并声称该公司将为从事木屑颗粒行业的公司提供咨询。然而，在回应补证通知时，她提交了证明其成立另一家不同公司的文件，_____。I I 于2022年2月，该公司的组织章程中将其目标确定为 “ 全球顾问和商业代表 ”。

申请人坚持认为，她拟议的建立I I木屑颗粒咨询公司的事业具有全国重要性，因为它将影响美国的可再生能源行业。然而，在回应补证通知时，她声称她将继续在进出口领域作为企业家工作，并提交了证明其成立一家完全不同公司的证据，而该公司在记录中未作解释或讨论。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些差异，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582，591-92（BIA 1988）。

由于这些未解决的差异，我们缺乏关于拟议事业的充分信息，无法确定其是否具有全国重要性。在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确 “ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。虽然它可能包括上述一项或多项事业，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法确定其全国重要性。2

在整个记录及其个人陈述中，申请人提及其在其领域的背景、教育和经验。3 申请人还提供了几封支持信，讨论其在巴西的创业经验和专业成就。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件 “ 将焦点从拟议事业转移到外国国民 ”。See id 第890页。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二项考量下是否具有全国重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。

申请人声称其拟议事业具有全国重要性，因为创业具有 “ 内在价值 ”，并对商业市场、外国投资活动以及美国商业和商业部门产生涟漪效应。此外，申请人提供了包括文章和报告在内的信息，说明创业和小企业的重要性及其在美国经济中的关键作用。虽然所提交的信息和文章提供了有用的背景信息，但它们在本案中价值有限，因为申请人的具体拟议事业

2 USCIS法规明确要求申请人在提交申请时确立所寻求福利的资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。See Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169，175（Comm'r 1988）；see also Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45，49（Reg'l Comm'r 1971）。由于申请人的新公司是在申请提交后成立的，我们将不再进一步讨论。
3 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

仍不明确。4 此外，在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. 第889页。在此，申请人未能确立其作为企业家在所列一个或多个领域中的个人就业将如何以符合全国重要性的方式更广泛地影响美国经济。

记录中包含一封来自atc=I大学市场营销与管理教授的专家意见信，该教授得出结论认为申请人的拟议工作具有全国重要性。但该教授并未将其结论建立在申请人具体事业的全国重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业经历和成就，并赞扬其作为企业家在巴西的成功，但其认定源于创业在进出口行业中的重要性，特别是相对于寻求与巴西开展贸易的美国公司或拉丁美洲公司而言。因此，该信函未能确立申请人具体拟议美国工作的全国重要性。See Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）（认定移民局可以拒绝专家意见或给予较低证据权重，如果该意见与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”）。该信函未包含关于申请人拟议事业（最初确定为在美国建立木屑颗粒咨询公司）的充分信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人作为企业家的具体拟议工作在其领域具有更广泛影响或对我国具有达到全国重要性水平的重大积极经济影响。

我们还审查了申请人的商业计划，包括其收入和就业预测。申请人未充分描述这些预测的来源或依据，而且即使她描述了，这些预测也不能确立拟议事业的全国重要性。5 正如我们在Dhanasar中所解释的，“ 一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”See Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。在此，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 对我国具有重大积极经济影响。在没有关于直接归因于其未来工作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，记录未显示申请人拟议事业对美国区域或全国经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id.

虽然申请人的陈述反映其意图在似乎广泛的领域为其客户或雇主提供有价值的咨询服务，但她未提供充分的信息和证据以具体指明其拟议事业或 otherwise 证明

4 我们进一步注意到，申请人的律师在整份记录中援引这些报告和文章，主张创业精神，尤其是移民创业精神，影响着美国人民及其经济。在上诉中，律师强调申请人作为企业家的经验，并概括主张其拟从事的事业将通过为物流和进出口等多个领域的美国公司提供关键咨询服务来帮助国家经济。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. at 534 n.2（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. at 506）。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。
5 申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。见同上 at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟从事的事业将充分超越其客户或雇主，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国经济。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。