APR262024_03B5203 · 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：28536795 日期：2024年4月26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）

申请人是一名商业经理，寻求以持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者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。见《移民与国籍法》（该法）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是指有高级学位的非公民，或依据该法第203(b)(2)(A)条其具有特殊能力。此外，审理主任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。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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。特殊能力指在科学、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)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示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。

1 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人未能证明其是持有高级学位的专业人士。3 关于作为具有特殊能力的非公民获得EB-2分类的资格，审理主任认定申请人已提供足够证据进入最终实质审查，但在最终实质审查中未能证明其在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。此外，审理主任认定申请人不符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格，因其未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进其事业，或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。

申请人在其职业计划中陈述，她在“面向国内和国际市场的行政、商业和平面设计领域”拥有16年经验。在初次提交申请之前，她在一家商业辅导公司担任商业经理约四年。申请人陈述她打算“继续[其]作为商业经理的活动”，并且她还打算“从事该领域的教学、培训和能力建设”。

在初次提交申请时，申请人提交了其律师的说明信、其教育和经验证据、雇主信函、推荐信和奖项。

初次审查后，审理主任签发了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试确立其EB-2分类和国家利益豁免的资格。4 申请人对补件通知的回复包括其律师的说明

2 另见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。
3 在上诉中，申请人未对审理主任关于其不是高级学位专业人士的认定提出异议。未在上诉中提出的问题视为放弃。见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。
4 在补件通知中，审理主任认定申请人已满足作为具有特殊能力的非公民获得EB-2分类的至少三项标准，但证据整体未能证明其具有显著高于

信、其教育和经验的额外证据、工作邀请、支持信以及一份“新的职业计划”。

在其为回复补件通知而提交的新职业计划中，申请人陈述其拟议事业将是“在两大主要领域担任商业经理”。申请人称这些领域是：

提案1：市场扩展——我将从事战略规划，根据每种业务类型创建定制化商业流程，实施具体计划以增加销售额并提高公司的市场份额。作为通过我的商业管理实现预期成果的具体措施……

提案2：数字营销——通过数字营销管理，始终聚焦于利润增长和市场扩展，我将识别、预测并满足客户需求，提供激发该消费者寻求贵产品/服务意愿的机制和方法。这是商业管理中寻求各类公司销售成功和经济增长的基础领域。

申请人进一步澄清，其拟议事业将包括其“向美国公司实施[其]创新商业策略，以通过采用有效的数字营销策略促进市场扩展”。

审查申请人的补件通知回复后，审理主任认定申请人已确立其拟议事业的实质价值。本办公室同意。然而，审理主任认定申请人未能确立其基础EB-2分类的资格、其已满足第一项要件的其余部分即国家重要性，或其满足Dhanasar分析框架的第二或第三项要件。

关于国家重要性，审理主任认定所提交证据不支持申请人关于其事业将具有潜在预期影响的主张。审理主任将否决理由归结为申请人未提供足够证据证明其拟议事业将更广泛地影响该领域。此外，审理主任指出，申请人未能详细说明其将如何在全国重要的层面上创造就业和税收、增强美国公司并促进美国经济。最后，审理主任总结称，申请人未能证明其事业将对该领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力、将产生重大积极经济效应、将广泛增进社会福利，或将广泛增进文化或艺术丰富。本办公室同意。

通常所遇水平的专业程度。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。由于本办公室基于其他理由解决本上诉，本办公室保留对记录是否证明申请人满足特殊能力标准的决定。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定“包含许多法律和事实上的错误结论”。其次，申请人主张其过去在商业管理领域的工作“表明其拟议事业具有明显的更广泛影响”和“重大的预期影响”。此外，申请人声称有“大量文件证明其拟议事业的国家重要性”。本办公室不同意。

关于申请人所称审理主任的决定“包含大量法律和事实上的错误结论”，申请人主张她提交了充分证据以满足法规和类别标准。因此，她主张审理主任得出了错误的法律结论。尽管移民程序中的证据标准是优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的提供证据责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》对举证责任的定义（第11版，2019年）（表明举证责任包括提供证据责任和说服责任）。申请人必须满足提供证据责任。该责任要求申请人以文件、证言等形式提供符合适用成文法、法规和政策规定的证据，足以使该问题在实体上得到裁决。申请人提交了上述证据。然而，如下文所述，记录中的证据和主张不足以使其承担提供证据责任和说服责任，因为它们与Dhanasar框架第一项要件下其拟议事业的国家重要性关联不足。5

在Dhanasar框架下确定国家重要性时，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“外国人拟从事的具体事业”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。我们审视申请人具体拟议的事业以确定国家重要性。

申请人主张其事业将“广泛影响营销和销售领域及各个行业”。此外，她主张她将“帮助美国企业在商业中促进创新并实现财务成功”。并且申请人“将保证高效的商业运营和营销规划，无论是在零售还是与企业客户”。即使接受这些结果有可能实现，申请人也未以足够细节解释这些结果将如何实现，且她未证明这些结果将如何产生超出其本人及其所服务客户之外的影响。正如Dhanasar中申请人所提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，此处申请人未证明其拟议事业将在

5 申请人关于其过往成就证明其拟议事业具有国家重要性的主张没有依据，因为过往成就涉及Dhanasar的第二项要件。

商业领域对美国经济产生超出从申请人服务中受益的客户之外的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

申请人主张其先前经验“ 影响了商业领域，其广泛益处渗透多个行业 ”，证明其拟议事业具有国家重要性。然而，如上所述，Dhanasar第一项要件中的国家重要性组成部分聚焦于拟议事业。申请人的经验更具体地涉及第二项要件的考量。同样，申请人关于其工作“ 在全国（甚至国际）范围内积极影响了商业管理行业 ”以及她“ 在拟议事业所属行业中广为人知 ”的主张，并未对其具体拟议事业的国家重要性提供更多细节。

同样，提交的其他证据也未以有意义的方式涉及申请人拟议事业的国家重要性。在D-A-撰写的一封推荐信中，作者对申请人有正面评价，包括她是“ 我们在活跃项目中共事过的最优秀的业务管理者之一 ”。6 M-D-提供的另一封推荐信表明，作者于2022年1月结识申请人，当时申请人正“ 参与我们为填补一个高管销售职位而进行的选拔流程 ”。该信进一步指出，申请人“ 最初受雇为在南佛罗里达采购并向拉丁裔和巴西超市及连锁餐厅销售 ”。然而，该信完全未涉及申请人的拟议事业。相反，该信指出申请人“ 是本组织努力在国内外市场增长并实现目标的重要组成部分 ”。这些信件未涉及申请人的拟议事业将如何产生Dhanasar框架第一项要件所设想的更广泛影响。

由于申请人未证明Dhanasar框架第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二项和第三项要件将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

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，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免资格，或未在自由裁量上以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6 尽管我们讨论了记录中的部分证据样本，我们已审查并考虑了全部证据。