AUG012024_10B5203 · 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：32371282 日期：2024年8月1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）

申请人是一名商业战略师，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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，认定记录未能证明她是一名特殊能力个人、拟议事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或豁免工作邀请要求将是有益的。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对此事中的问题重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将支持上诉。

I. 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高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

整体上是否显示其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国的经济、文化或教育利益或福祉。该法第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。虽然法规和相关部门规章均未定义“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 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惠及美国。

同上。

II. 分析

申请人主张以特殊能力个人身份获得EB-2移民分类的资格。然而，由于本办公室认定其不符合资格，且作为酌情事项不值得国家利益豁免，而这一认定对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并特此保留其作为特殊能力个人资格的问题。参见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”）；另参见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）。

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。

A. 实质性价值和国家重要性

第一项，实质性价值和国家重要性，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前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

3 参见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决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

关于其在Dhanasar第一项下的资格主张，上诉书面论证意见指出，申请人打算为客户担任商业战略师。该书面论证意见主张，申请人的事业将“ 在增强和维持经济增长、促进创新、减少不平等以及培育强健、透明和负责任的机构方面产生深远影响，既在国家层面也可能在全球层面。 ”所提供的证据并未证明这一具体事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作潜在前瞻性影响的证据。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。

申请人将担任商业专家。申请人在回应补证通知（RFE）时提交的职业计划指出，申请人将在会计、金融、税务和商业管理方面提供服务。其职业陈述进一步说明，她打算为客户开发综合财务管理系统，提供财务规划、欺诈识别、税务规划服务，以及为会计和金融专业人士提供培训。她还打算通过与学术机构、专业协会和行业专家的合作研究，提供综合研发服务。申请人未从逻辑上解释她将如何为多个客户履行这些多种且广泛职能。任何寻求此豁免的人都必须指明其拟从事的“ 具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889；一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（“ '事业'一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。 ”）。

在此，申请人未描述其作为商业专家的就业将如何对其打算合作的个别客户之外的领域产生更广泛影响。上诉书面论证意见主张，通过其战略和反欺诈监测系统改善企业，其事业将改善社会福利，培育“ 一个对欺诈和腐败具有韧性的环境 ”，并在“ 建立和平与正义方面发挥关键作用 ”。申请人断言，由于其业务将产生这些广泛影响，其事业具有国家重要性。然而，该书面论证意见未能提供解释以支持这些结论性陈述，因为它未说明向个别公司提供金融商业咨询服务将如何产生所声称的这些深远影响。主张需要支持以支撑，因为断言本身不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。

该书面论证意见进一步主张，由于她的工作将影响国家倡议所涉对象，例如防止洗钱、小企业和证券行业，因此具有国家重要性。然而，这些论点忽视了我们于Dhanasar案中确立的要求。决定一项事业是否具有国家重要性的，并非该领域的重要性，而是该具体事业将如何以与国家重要性相称的层面影响该领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

此外，她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，或否则为我国带来实质性积极经济影响。一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济影响（尤其是在经济萧条地区）的事业，可能具有国家重要性。Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。在上诉书面论证意见中，申请人主张她的事业“ 在创造就业机会和为美国带来积极经济影响方面呈现出显著潜力 ”。为支持这些论点，该书面论证意见指出申请人将以各种方式改善其客户的业务。此外，该书面论证意见主张，拟议事业将通过向小企业提供服务来帮助经济困难社区，从而减少不平等。尽管如此，申请人再次未解释她与个别公司合作的工作如何会在国家重要性层面上产生实质性积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

记录亦未充分证明国家重要性。4 申请人提供了几封推荐信5，其中坚持认为申请人的事业将产生重要经济影响，但未具体说明申请人对个别客户的服务将如何产生所声称的经济影响。例如，一封信描述申请人的工作“ 对经济的可持续增长至关重要 ”，但未阐明申请人对客户的个别协助将如何扩展以产生此种经济影响。另一封信详述申请人在开发反欺诈税务软件方面的工作，声称该项目“ 将重新定义美国的反欺诈斗争 ”。然而，该信未解释所涉反欺诈工具将如何产生此种影响。主张需要支持以作为其基础，因为断言本身不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-，22 I&N Dec. at 51。申请人的个人陈述描述了其反欺诈监控系统以及她打算如何利用该系统在其客户公司内“ 消除因组织混乱造成的财务损失，并预防和解决腐败案件 ”。记录未证明该软件将在其客户群之外使用。

申请人还提供了一封来自Dr. a a教授的信，其任职于____，
作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。

4 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
5 申请人还提交了其简历、过往薪资记录、证明其技能的其他推荐信、协会会员资格、工作经历文件、教育证书及其他教育经历文件。然而，申请人未解释该证据与国家重要性有何关联，因为其指向的是申请人过去的成就、培训 and 经历，而非该具体事业在商业领域的潜在影响。一般而言，此类证据更适合用于第二项要件，即判断申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。

申请人的意见作为参考。Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定性证据。Id. 在此，该咨询意见证明力甚微，因为Dr. _____对国家重要性的评估侧重于巴西在美国的投资以及小企业的重要性。Dr. 的结论是，由于申请人的事业支持这些具有国家重要性的主题，她的事业亦具有国家重要性。如上所述，决定一项事业是否具有国家重要性的，并非该领域的重要性，而是该具体事业将如何以与国家重要性相称的层面影响该领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。根据所提供的证据，申请人未证明其拟议事业将对商业领域产生国家影响。

正如Dhanasar案认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，我们认定记录未证明申请人的拟议事业将充分延伸至其客户之外，以更广泛地影响该地区或国家。26 I&N Dec. at 893。她未证明申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

因此，我们认定记录未证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未证明有资格获得国家利益豁免。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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见Bagamasbad，429 U.S. at 25（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. at 526 n.7（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代问题）。

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，我们认定她未证明其有资格或否则作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。