AUG012024_11B5203 · 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：32478981 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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，以及对此分类所附职位要求国家利益豁免。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符合所请求的国家利益豁免资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由我们进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

高级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五年专业领域渐进工作经验等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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分析框架。Dhanasar指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合所请求的EB-2移民分类资格，作为高级学位专业人士，但未依据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格。基于下述理由，我们同意申请人未满足Dhanasar框架，并驳回上诉。

Dhanasar第一项要件——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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。同上。在Dhanasar中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 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效应，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 at 890。

申请人最初表示她打算在美国担任总经理和运营经理，为各行业美国公司提供咨询，“ 关于如何正确规划、指导和协调公共和私营部门组织的运营 ”。她声称其知识和背景对在美国开展业务或计划开展国际业务的美国公司尤其有帮助。为支持此主张，申请人提供了个人陈述、推荐信、讨论包括总经理和运营经理领域以及运营经理和创新对业务增长重要性等各种主题的行业文章，以及一家美国咨询公司表示有意雇用她为其运营总监的录用信。2

1 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本质上属于自由裁量性质）。

2 虽然我们未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。

在回应审理主任的补件请求（RFE）时，该请求要求澄清拟议事业及其国家重要性，申请人表示其意图是经营自己的咨询公司_____，向美国公司提供“ 国际关系、对外贸易和业务发展咨询服务 ”。为支持此主张，她提交了一份商业计划书，详细说明其公司的服务以及她计划通过为计划在美国设立业务的土耳其公司和在土耳其设立业务的美国公司提供商业咨询，在“ 土耳其与美国之间建立价值链 ”。此外，她计划举办贸易活动以连接美国公司和土耳其公司。根据商业计划书，该公司将设在佛罗里达州，申请人将担任该公司的首席执行官兼首席顾问。

审理主任认定申请人的商业计划书和RFE回复构成对其拟议事业的不允许的实质性变更。并援引Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)，审理主任告知申请人不得对申请进行实质性变更以符合USCIS要求。由于申请人必须在提交福利请求时确立资格，3 审理主任未将商业计划书视为证明申请人在Dhanasar分析框架下资格的具有证明力的证据。在处理记录中的其他证据（包括众多行业报告）时，审理主任认定申请人拟议的担任总经理和运营经理的事业不具有国家重要性，因为它不会对其领域产生更广泛的影响或产生所声称的经济利益。

在上诉中，申请人未对审理主任关于其事业实质性变更的认定提出异议，而是概括性地主张审理主任未适用正确的举证标准并“ 施加了新颖的实质性和证据性要求 ”，但未指出审理主任施加这些要求的具体例子，也未解释审理主任在证据分析中出错的方式。值得注意的是，申请人的上诉书面论证意见未具体针对审理主任关于其拟议事业国家重要性的分析，尽管申请人的上诉书面论证意见包含一段她声称引自审理主任决定的引文，但该引文语言并未出现在审理主任的决定中。相反，申请人概括性地重申了其在回应审理主任RFE时提出的相同论点。

作为初步事项，由于申请人未对审理主任关于其事业实质性变更的结论提出异议，我们视此事项为放弃。4 因此，我们不会在上诉中考虑申请人的商业计划书，而将分析聚焦于其关于最初拟议事业（为多家美国公司担任总经理和运营经理）的陈述和证据。我们仍注意到，申请人在回应RFE时提交的商业计划书，即使予以考虑，也不能确立其事业的国家重要性，因为申请人服务所产生的任何利益将限于其直接客户，而非对该领域产生更广泛的影响。此外，虽然申请人的商业计划书包含就业和财务预测，但商业计划书对这些

3 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。
4 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, 657, n.2 (BIA 2012)）；Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)（认定当上诉人未能就某一问题提出主张或论证时，该问题视为放弃）。

预测几乎没有提供解释和客观依据，且申请人未充分解释并以书面证据支持就业和收入预测将如何影响预期经营区域。

关于本案的证明标准，申请人主张审理主任适用了更高的证明标准，我们对此不予采信。本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为判断申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。如前所述，申请人未指明审理主任如何适用了更高的证明标准，但经审查，我们认定审理主任依据优势证据标准对记录中的相关证据进行了适当分析。

经重新审查（de novo review），我们不同意审理主任关于申请人拟从事事业具有实质价值的结论，并撤回该认定。记录中包含充分的文件材料，包括确立综合与运营管理领域重要性以及运营管理对美国企业成功之重要性的行业报告。因此，我们认定记录支持申请人拟从事事业具有实质价值。然而，尽管申请人已证明拟从事事业具有实质价值，我们同意审理主任的意见，即记录未证明其具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其教育和专业经验将使需要其运营与管理专业技能的美国公司受益。在提交给审理主任的推荐信和专家意见信中，记录各处也提出了类似主张，但申请人的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将关注点从拟从事事业转移至外籍人士本人”。Id. at 890。此处的问题在于申请人是否证明了其拟从事事业的国家重要性。尽管专家意见信长篇讨论了申请人的经验，但该信未涉及可直接归因于申请人工作的更广泛影响，因此并非证明其事业具有国家重要性的相关、具有证明力且可信的证据。5 同样，推荐信除评论其专业知识外，未分析申请人具体的拟从事事业，也未提供其影响的证据。

此外，尽管申请人声称其工作将确保美国保持竞争力并为美国经济创造收入，但其支持这些主张主要依赖于

5 USCIS可自行裁量，将作为证据提交的来自大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询性意见的专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终认定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明力而被赋予不同的权重）。在此，专家意见信的许多内容与申请人具体拟从事事业的国家重要性缺乏相关性。）

记录中讨论该领域以及外国出生企业家在推动美国创新方面影响的行业文章，但该证据同样不具说服力。在评估拟从事事业的国家重要性时，我们关注的是“外籍人士拟从事的具体事业”的更广泛影响，而非行业或企业家的集体影响。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于申请人上诉状中引用的讨论移民企业家经济影响的研究既未讨论申请人本人，也未讨论其担任综合与运营经理的工作计划，因此这些研究不能证明其事业具有国家重要性。

最后，尽管申请人在记录中的陈述反映其意图概括性地提供服务以指导和协调多家公司的运营，从而带来显著的业务增长，但我们同意审理主任的意见，即记录未充分表明申请人工作所产生的利益将在为其潜在雇主或客户提供的直接利益之外影响该行业。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该领域。Id. at 893。同样，申请人关于改善公司运营的概括性主张不能证明其拟从事事业将在与国家重要性相称的层面上充分更广泛地影响该领域。此外，她未证明其具体拟从事事业具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式带来重大积极经济影响。

基于上述全部理由，证据未能证明拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的实质价值或国家重要性。

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，我们认定其未证明自己有资格或以其他方式在裁量上值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据已足以处理申请人的上诉，我们拒绝审理并在此保留申请人依据Dhanasar第二项和第三项要件提出的资格主张和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的认定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。