AUG162024_07B5203 · 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：32628256 日期：2024年8月16日

对内布拉斯加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）

申请人是一名美容师，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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。见本法第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）可以授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加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基础EB-2资格或国家利益豁免资格。审理主任批准了随后的重新开案和复议动议，但最终否决了该申请。此事现由我们审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)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专业水平的专业知识程度。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类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

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)。

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，我们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具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专业知识程度。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。本法第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，USCIS可以作为自由裁量事项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。4

同上，第889页。

II. EB-2分类

审理主任认定申请人未满足以下任何一项证明特殊能力所需的证据类别：

- 来自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明该个人在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)；
- 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)；
- 证明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)；
- 专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)；或
- 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献认可的证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

然而，审理主任认定申请人拥有官方学术记录，表明她拥有来自学院、大学、学校或其他学习机构的与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。因此，尽管申请人未满足六项标准中的至少三项，她满足了至少一项。最终，审理主任认定申请人并非符合EB-2分类资格所需的特殊能力个人。然而，审理主任认定基于

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。

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自由裁量性质）。

4 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

申请人在俄罗斯[已隐去]获得的文凭，于2011年6月授予，她拥有相当于美国高等学位的外国学位。因此，该申请符合E21签证分类资格。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和已在记录中的文件副本。申请人称审理主任的决定“错误地基于法律或政策的适用，且这些决定在判决时考虑到案件记录中可用的证据是错误的。”她主张她已确立其作为8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所述持有高等学位的专业人士成员的资格，从而满足E21签证分类的要求。申请人称她已证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。由于记录未能以优势证据证明申请人符合国家利益豁免资格或在自由裁量上值得该豁免，我们将保留关于申请人作为特殊能力个人符合EB-2分类资格的问题。5

III. 国家利益豁免

上诉中待决定的问题是申请人是否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，我们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。我们不会推翻审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定。

第一项条件，实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。在原始提交中，申请人提供了拟议事业的描述和证明文件，表明拟议事业在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育、艺术或社会科学等领域具有实质价值。申请人打算以企业主和美容导师的身份从事其事业。审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但她未证明其拟议事业具有国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“该外籍人士拟从事的具体事业。”见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，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。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到

5 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处理替代性问题）。

具有国家重要性，因为它们不会更广泛地影响他的领域。Id. at 893。在此，记录并未通过支持性文件显示她的努力如何充分延伸至其潜在客户或雇员之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

在上诉中，申请人主张所提交的证据确立了其努力的国家重要性，I I陈述如下：

商业计划概述了雇用美国工人的潜力，以及对纽约和美国的积极经济影响，载于众多表格中并附有精确计算。

申请人指出，她的商业计划：

[细致地]概述了其项目对区域和国家经济带来的潜在利益，表明其清楚理解Dhanasar所提供的实质性积极经济影响。

申请人的主张，以及其商业计划中和其他记录中的其他主张，主要基于她在美容行业经营咨询业务的经验，讨论其公司的预期潜力。然而，这些主张没有客观证据支持，以证明她的公司——该行业中众多运营公司之一——将如何对该领域或任何规模的经济产生预期的国家影响。例如，商业计划预计在第五年运营结束时雇用44人，产生1,522,480美元的工资支出、228,372美元的工资税和449,393美元的净利润。然而，该计划并未为这些预测提供客观依据，这些数字也没有得到足以证明该公司很可能产生积极的国家经济影响或该领域内国家预期影响的证明性证据的佐证。申请人必须以相关、证明性和可信的证据支持其主张。See Matter ofChawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在上诉中，申请人引用推荐信和其他材料作为其技能和经验的证据。申请人主张，这些信件不仅肯定了她过去的工作，还突出了她的公司为整个美容行业提供的切实利益。我们注意到，这些信件明确承认“ 申请人作为美容行业个人护理专家的杰出能力 ”以及申请人的“ 大师班服务和专业技能留下了持久印象 ”。两位写信人都表示希望将来与申请人合作。然而，这些支持性文件并未显示该努力如何充分延伸至申请人的潜在客户之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。我们注意到，个人在某一领域的能力和历史的证据通常与努力的国家重要性无关，如Matter ofDhanasar第一项要件所述，而与第二项要件有关，6 讨论个人是否处于推进努力的有利位置。因此，推荐信不足以证明

6 由于申请人未根据Dhanasar框架的第一项要件确立资格，关于第二项和第三项要件的裁定对最终决定并非必要；因此，它们将在本决定中保留。

申请人拟议努力的国家重要性。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。Matter ofCaron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，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。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的利益作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。因此，尽管推荐信对申请人高度赞扬，但它们并不支持申请人关于其拟议努力具有国家重要性的主张。

申请人未证明其拟议努力具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性积极经济影响。具体而言，她未表明其企业将为纽约或整个美国提供实质性经济利益。虽然商业计划和陈述以一般性措辞解释其公司将通过帮助创造就业而使美国经济受益，但该推理并非基于与其运营美容行业咨询的具体拟议努力相关的任何客观证据。申请人未提供证据表明其拟议努力将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口提供实质性经济利益。因此，商业计划并未证明申请人努力对区域或国家经济产生的预期利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任对其办公室实际位置的关注是错误的。然而，审理主任正确观察到申请人的办公室不会位于零售空间，而是位于住宅公寓楼内。申请人陈述：

_____ 专门提供针对美容行业量身定制的课程、工作坊和咨询服务。此类服务不需要传统的零售空间，因为重点在于教育和咨询职能而非零售交易。课程将在线上进行，不需要办公空间，面对面活动将使用临时租赁空间。 ”

此外，申请人陈述：

完全打算租赁合适空间以有效容纳其课程、工作坊和咨询服务。

然而，迄今为止，申请人并未表示她将利用临时或合适的租赁空间来开展其努力。因此，这代表了拟议努力的重大变更。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。See Matter ofizwnmi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人还主张，审理主任忽视了她的商业计划，因为该计划是在初始申请提交之后制定并作为对证据请求的回应提交的。她主张，“ 商业计划是在申请提交和RFE发出之后制定的这一事实并不表明其不可靠 ”，并且企业，尤其是初创企业，根据不断变化的情况和收到的反馈完善和调整其商业计划是常见做法，来自

如USCIS等监管机构。”申请人进一步主张，商业计划经过精心拟订和充分调研；其中概述了她的项目将为区域和国家经济带来的潜在益处；没有任何规则或法规强制要求在提交申请之前必须执行商业计划；该计划与初始申请中作出的陈述并不矛盾；并且申请人是针对补件通知（RFE）制定了一份商业计划，该计划“与最初提供的自传性细节相一致”。尽管如此，我们同意审理主任的意见，即该商业计划与申请的实质性变更相关，其证据价值有限，因为申请人必须在提交申请时即确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)；另见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（所持立场为：申请人证据中的任何不一致之处均可能导致对为支持签证申请而提交的其余证据进行重新评估）。申请人称，Katigbak和Izummi案所确立的原则已被误解并误适用于不相关的福利申请，即国家利益豁免申请。然而，与申请人在上诉中的主张相反，Katigbak和Izummi案与8 C.F.R. § 103.2(b)(1)一样，既适用于与特定签证类别有关的证据，也适用于与申请人所称“不相关的福利申请”有关的证据。Katigbak案特别指出，一个核心问题是个人在提交签证申请时是否基于截至该日存在的一系列事实符合所请求签证的资格，因为优先日期附随于申请提交日期。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 48-49。该法第203(b)(2)(A)条使第二优先签证在相关部分可供符合条件的个人获得，“其科学、艺术、专业或商业方面的服务为美国雇主所需”，从而使工作邀请要求成为必须在提交时即满足的签证类别资格标准，而非申请人所称的“不相关的福利申请”。见C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。该法第203(b)(2)(B)条规定了酌情豁免工作邀请要求的国家利益豁免标准。由于工作邀请要求作为所请求签证类别的一部分必须在提交时即得到满足，对必备工作邀请的豁免资格也必须基于提交时作为所请求签证类别一部分而存在的一系列事实得到满足；否则，相关受益人在提交日期即不具备所请求签证类别的资格，因而自优先日期起亦不具备资格。见同上。申请人必须证明该事实在提交福利申请时即已存在，才能属于可确立福利资格的事实范围。见同上。

记录未能确立所提议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定并非必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明所提议事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，她未能

证明她符合资格或酌情应获国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。

7