DEC042023_09B5203 · 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：28793408 日期：2023年12月4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）

申请人是一名商业智能分析师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求进行国家利益豁免。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）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位邀请、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 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 underlying 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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项，对归类为 EB-2 类别的申请人授予对职位邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明

（1）非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性，（2）非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及（3）权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人最初提议继续在其领域为美国公司工作，担任“ 商业智能分析师 ”，在“ 银行和/或金融 ” 公司中作为“ 数据分析专家 ”，旨在“ 逐步并积极地惠及美国商业行业和经济 ”，方式是“ 增加销售额，通过产生更多企业、更多就业机会以及 consequently 更多税收，使美国整体经济受益 ”。申请人陈述其事业是担任“ 商业智能分析师 ”，利用其“ 知识和经验，通过使用结构化且准确的数据，协作促进中小型公司的增长 ”。记录最初包含申请人以“ 求职信 ” 形式撰写的个人陈述、附有学位证书的学历证书评估以及 SAS 编程证书、工作经验信函、表彰工作表现的奖项或礼物、数封推荐和证明信，以及据称与申请人国家利益豁免资格主张相关的各种报告和文章。1 最初在提交时形成的记录表明，申请人的拟从事事业本质上是一次求职。而国家利益豁免的目的并非为申请人的美国求职提供便利。

1 尽管本办公室可能不会讨论每一份提交的文件，但已审查并考虑了每一份文件。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供额外证据并澄清申请人的拟从事事业，以确定其实质价值和国家重要性。针对该 RFE，申请人提交了一份“ 职业计划 ”，以及简历、修订后的工作经验信函、“ 项目作品集 ”以及来自白宫和美国商务部的文件。2

审理主任注意到，申请人有资格作为持有高级学位的专业人士成员获得 EB-2 分类。但审理主任最终认定，申请人具有实质价值的拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性水平。审理主任还认定，申请人未处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任并认定，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求不会有利于国家利益。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，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。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见 Black's Law Dictionary（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说明责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供符合适用法定、监管和政策规定的证据，足以使问题在实体上得到裁决。

申请人引入记录的证据和论点无助于其履行举证责任和说明责任。从一开始，申请人的职业计划就将其事业表述为将其服务定位于“ 试图实现更好市场参与的中小企业（SME） ”。申请人的职业计划提出其意图通过利用其“ 在数据处理、数据分析和商业分析领域的知识和技能 ”来“ 帮助美国经济 ”。

为满足 Dhanasar 分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性。第一项要件聚焦于个人拟从事的具体事业。如上所述，该事业的价值可在商业、创业等一系列领域中得到证明，

2 申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。见 Matter of Katigbak, 14 T&N Dec. 45, 49 (Reg' 1 Comm 'r 1971)。申请人不得对申请作出实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 T&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。为回应RFE而提交的构成实质性不同事业的修订引入了模糊性，妨碍了对拟议事业是否具有实质价值或国家重要性的分析。此处的申请人修订提供了更多细节，包含关于申请人将如何、何时及何地从事其拟议事业的更多信息。因此，申请人大量的修订虽然令人关切，但保留了申请人最初描述的拟议事业的特征和性质。

科学、技术、文化、健康或教育。记录支持审理主任的结论，即申请人的拟议事业具有实质价值。

申请人提出其事业将“ 创造就业 ”、“ 传播知识 ”、“ 增加利润和生产力 ”、“ 保护中小企业 ”、“ 促进美国公司的数据分析文化 ”、“ 保护美国公司免受全球竞争对手的冲击 ”以及“ 促进美国经济中的竞争 ”。申请人强调COVID-19大流行以支持对其商业智能数据分析服务的需求，并进一步强调大型企业对数据分析使用的普遍性以及这些原则如何能帮助中小型企业提高其业务盈利能力。

记录中包含大量文件，形式为来自媒体和政府出版物的文章，涉及数据分析中的众多主题。但这些更多涉及拟议事业价值的实质性而非其国家重要性。在确定国家重要性时，重点不在于申请人将从事的行业的重要性，甚至不在于其过去的成功。重点在于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。

申请人将其拟议事业表述为三个阶段。第一阶段设想申请人作为“ 雇员或高级顾问 ”工作，其将“ 跟踪客户行为变化 ”、预测需求并“ 提高收入 ”。第二阶段和第三阶段涉及申请人从雇员演变为顾问，并将其事业的范围扩展至“ 银行和/或金融 ”以外行业的中小型公司，如其在初始申请中所表述的。

在Dhanasar案中我们说过“ 我们寻找更广泛的影响 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。正是在这里，申请人拟议事业的缺陷显露出来。记录未充分描述申请人的服务将如何对其商业智能数据分析领域产生更广泛的影响。这并不是说申请人商业智能数据分析服务的更广泛影响是从地理角度评估的。更广泛的影响不一定从地理角度评估；某一领域内展示国家甚至国际范围更广泛影响的影响可以上升到国家重要性的水平。但按目前构成的记录，未充分描述实施拟议事业三个阶段中的任何一个将如何牵涉任何更广泛的倡议，而非仅仅是对可能聘用申请人服务的“ 中小型（SME）公司 ”的益处。

例如，记录未充分证明“ 跟踪客户行为变化 ”如何广泛地牵涉商业智能数据分析领域的整体事务。或者换言之，从记录中不清楚为单个企业提供关于客户行为的信息将如何牵涉该领域内除协助该单个企业确定其客户需求之外的任何事务。

申请人的雇佣信、推荐信和表示感谢的信件未反映拟议事业如何牵涉国家重要性，因为这些信件侧重于申请人过去的工作。在根据

Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性时，我们关注的是其潜在的预期或未来影响。申请人证明先前有类似工作并不影响拟议事业基于其国家重要性的潜在预期影响。

尽管申请人预期其服务将提高聘用他们的实体的收入，但从记录中不清楚一个实体收入的提高将如何产生与国家重要性相称的实质性预期积极经济效应。例如，记录未充分证明一个实体收入的提高将如何创造积极经济效应的重大潜力，例如美国工人就业的增加，特别是在经济萧条地区。

评估事业国家重要性的相关调查是，以事业的更广泛影响或积极经济效应判断的预期积极影响是否超出仅仅狭窄地赋予拟议事业利益的范围。此处的申请人未证明赋予其打算招揽的“ 中型到大型企业 ”利益如何具有超出它们并触及国家重要性事务的任何影响或利益。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于根据Dhanasar其余要件之资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-1, 26 I&N Dec. 216, 526n.7 (BIA 2015)（在申请人本已符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代问题）。因此我们得出结论，申请人未确立其有资格或以其他方式值得对职位提供要求、从而对劳工证的国家利益豁免。据此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。