# JUL102024_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：31283857 日期：2024年7月10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）

申请人是一名摄影总监，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，以及该分类所附工作要求国家利益豁免（NIW）。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驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人符合基础签证分类的资格，她也未能获得国家利益中工作要求自由裁量豁免的资格。申请人负有以优势证据标准向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa '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

要符合基础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。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度。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标准的文件。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。USCIS此前已在特殊能力个人背景下确认了这种两步裁决方法的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。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具有所需程度的专业知识，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。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“在国家利益中”对工作要求进行自由裁量豁免。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)提供了裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将惠及美国。

USCIS授予或拒绝NIW的决定本质上属于自由裁量。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上诉法院，以及第三巡回法院在一份未公布决定中的立场）。

II. 分析

我们首先讨论审理主任在本申请决定中提及另一名外国国民提交文件的问题。虽然我们同意审理主任在简要讨论与本申请人无关的提交文件时犯了错误，但我们不同意其质疑审理主任是否曾适当审查其申请的陈述。在提及另一名外国国民的提交文件之后，审理主任讨论的其余部分似乎与本申请人直接相关，几乎无疑表明他们适当审查了该申请。

A. EB-2分类的资格

审理主任认定申请人不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)下官方学术记录标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)下至少十年全职工作经验标准，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)下专业协会会员资格标准。尽管审理主任表示申请人满足三项监管标准，但在最终实质审查中其随后认定证据整体未表明她被认可具有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

尽管审理主任在会员资格标准下作出了有利决定，但我们不同意记录支持该结果。要满足会员资格要求，申请人必须证明是“专业协会”的会员。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。该条例将“专业”定义为包括“小学或中学、学院、专科院校或神学院的建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师”，或“任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（通过引用该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)纳入）。

在审理主任面前，申请人提供了其在美国专业摄影师协会（PPA）会员资格的证据。她提供了该组织的“关于我们”网站页面、她的

会员卡和会员证书。我们注意到，当我们评估该标准下的组织是否实际上面向专业人士时，协会名称中出现“ 专业 ”一词不具有任何权重。相反，我们遵循法定和监管的专业概念来决定该组织是否具有专业性质。

我们首先注意到申请人未提供与PPA会员要求相关的证据。但她确实提交了美国劳工部《职业展望手册》（手册）中“ 摄影师 ”的职业概况。申请人提交申请时未向审理主任提供最新版本的手册，该版本日期为2022年4月18日。该版本在手册题为“ 如何成为摄影师 ”的部分中规定：“ 大多数摄影师不要求高等教育。然而，许多摄影师参加课程或获得学士学位以提高其技能和就业前景。 ”尽管手册反映“ 新闻摄影或工业或科学摄影的入门级职位通常要求摄影或与摄影师寻求就业的行业相关领域的大学学位 ”，但申请人的会员资格不属于这些专业领域之一。手册的教育部分最后规定“ 商业、营销和会计课程可能对自雇摄影师有帮助。 ”根据申请人为此记录提供的证据，美国学士学位或其外国同等学历并非进入其职业的最低要求。

由于申请人提供的关于PPA的证据表明其不要求会员为条例所定义的专业人士，因此其不符合专业协会的资格。申请人关于PPA的会员资格证据因此不能证明其满足该标准，我们撤回审理主任的有利认定。此外，由于审理主任仅认定三项标准，而我们撤回了其中一项，申请人不再能证明其满足至少三项标准。这使得我们无需考虑其在Kazarian, 596 F.3d at 1119-20中提及的最终实质审查下的主张。

最终，申请人未能证明其符合作为特殊能力个人的第二优先分类资格。该问题对本上诉具有决定性。尽管如此，我们将讨论其在Dhanasar框架下的资格。

B. 国家利益豁免

申请人提交申请时，其作为摄影师的工作跨越16年，其中九年用于经营自己的企业。她在美国创立了自己的公司，其事业将提供服务，目标市场为活动组织者、企业活动、会议和贸易展览。

1. 实质性价值和国家重要性（统称Dhanasar第一要件）

第一要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人表示，拟议事业将把其在美国的一处经营地点扩展至至少另外两处，这将“ 不仅促进当地经济，还为全国各地的客户提供获得其高质量服务的机会 ”。申请人推测，这将“ 积极促进美国摄影行业的增长和发展，培育创造力，创造就业机会，并最终丰富国家的视觉景观 ”。申请人解释了摄影如何贡献于社会并影响经济。但我们评估的不是摄影制作公司的国家重要性，甚至不是摄影整体的国家重要性。审理主任认定，拟议事业的影响并未以符合国家重要性要求的方式扩展至更广泛的摄影领域。

在上诉中，申请人主张她通过拟议事业的商业计划提供了证据，以显示该企业在美国可能具有的经济利益。她特别指出商业计划中详细说明该事业在五年期内增长潜力的部分。在所提及的五年期内，商业计划预测该事业将产生销售额，从第一年的500千美元到第五年的超过1.9百万美元。

然而，商业计划本身并未充分详述其财务预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。除商业计划中的主张和她本人的陈述外，申请人未提供佐证证据，证明其公司的员工配置水平和商业活动将为她打算经营的地区或美国带来实质性经济利益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张，但她在此并未做到。见 Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

我们进一步注意到，公司的商业计划未能充分支持申请人关于其拟议事业具有国家重要性的主张。商业计划称公司“ 致力于提供卓越的视觉体验，加之其以客户为中心的方式，将使其从竞争者中脱颖而出，并使其成为需要高质量视觉内容者的首选。 ”但该商业计划的一个重大缺陷是缺乏与拟议事业主要竞争者相关的充分内容和分析，包括其优势和劣势。此外，关于拟议事业将如何从竞争中脱颖而出的模糊陈述缺乏在市场中加以区分的明确策略。这对申请人关于该事业对更广泛领域或行业潜在预期影响的主张产生不利影响。

商业计划的营销策略包括网站和数字营销（例如搜索引擎优化、Google Ads等）、拥有社交媒体存在以及口碑。虽然这些是当今商业环境中的基本组成部分，但它们似乎代表基线期望，而非独特方法。更稳健且更具竞争力的营销计划可包括：(1) 该事业将在其数字营销中采用的具体、创新策略（例如互动内容、与微型影响者合作等）；(2) 与竞争者在线方法的明确区分；或(3) 每项营销举措的可衡量目标和关键绩效指标。加强这些方面可展示更全面且更具战略性的营销方法。

申请人未解释这种常规营销策略将如何增加该事业在行业中产生更广泛影响的潜力。

申请人提供了与其组织于2021年注册在美国开展业务以来所服务的四家公司相关的信息。1 拟议事业未来影响行业的潜力部分取决于该企业能否有效吸引和留住客户。未能证明该事业能够做到这一点，显著降低了其在当地行业产生任何影响的潜力，更不用说以Dhanasar裁决所要求的方式在更广泛层面产生影响。商业计划中呈现的机械营销策略往往削弱申请人在Dhanasar第一项要件下的主张。

此处的商业计划缺乏关于什么将使该企业与其竞争者区分开来的信息。例如，如上所述，详细的营销策略或充分的客户获取计划。企业家不应提供缺乏重要性、充分性或完整性的商业计划，并期望USCIS草率地认定其足以证明该事业可能在领域内产生广泛影响。仅仅存在缺乏关键要素的商业计划并不能证明事业具有国家重要性，因为这种陈述缺乏证明价值。具有证明力的证据是“ 必须倾向于证明或不证明对案件裁决具有实质意义的问题 ”的那类证据。Matter of E-F-N-, 28 I&N Dec. 591, 593 (BIA 2022)（引用 Matter of Ruzku, 26 I&N Dec. 731, 733 (BIA 2016)）。该商业计划未能充分支持申请人此处的主张。
在上诉中，申请人讨论了一封来自审理主任的[已隐去]信函，声称其“ 省略了[已隐去]兼职教授关于[申请人]事业所阐述的经济影响的大量分析，而未提供任何解释。忽视该意见是任意且反复无常的。 ”但在该陈述之后，申请人未能具体说明审理主任忽视了哪些分析，或该教授的分析可能具体证明了拟议事业的哪些经济影响。

尽管存在这一缺陷，我们审查了该教授的信函，其中他描述了拟议事业的国家重要性，但我们未能找到他对其事业“ 经济影响 ”的描述。相反，他使用了28个段落对摄影师和摄影为美国经济提供什么进行了一般性描述。在他唯一偏离该一般性内容之处，教授讨论了美国境内数字出版收入预测，指出“ 美国数字出版的每用户平均收入持续呈上升趋势，表明该行业未来的健康预测。因此，拟议事业具有雇用美国工人和其他实质性经济效应的重大潜力。 ”然而，教授未提供任何分析来支持其结论，该结论需要多重假设和逻辑跳跃，我们不愿与他一起探索那片未知领域。

“ 当意见与其他信息不一致或以任何方式存疑时，移民局无需接受该证据或可给予其较低权重。 ”Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N

1 我们使用复数形式“ 组织 ”，因为申请人在提交申请时为其拟议事业使用了一个名称，但在回应审理主任的证据请求时，她指出她以不同名称创建了一个新组织，将履行相同职能。

Dec. 791, 795 (BIA 1988)；另见 Sagarwala v. Cissna, 387 F. Supp. 3d 56, 65-66 (D.D.C. 2019)（认定USCIS有理由判定意见信不具说服力，因其未引用内容来源，未获其他具有证明力的证据佐证，而仅一般性地提供结论性且无依据的陈述）。我们认定此处的教授信函完全符合这些情形，仅具有极小的证据价值。

申请人计划将拟议事业从目前佛罗里达州的地点扩展至肯塔基州和田纳西州，到第五年末雇用25名人员。与申请人未充分详述其财务预测依据的方式大体相同，她也未能说明申请人如何计算员工配置预测。这些充其量似乎是充满希望的推测。申请人不能仅通过声称某一事实为真而无充分支持证据来履行其举证责任。见 Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（认定提交方必须提交相关、具有证明力且可信的证据，使事实认定者相信该主张“更可能而非不可能”或“很可能”为真）。

申请人主张的其余积极效应和国家影响涉及模糊概念，如惠及艺术和文化，或其呈现的影响并不限于其摄影行业，而是延伸至活动组织行业或通过拍摄企业活动促进商业发展。虽然申请人在回应审理主任证据请求时提供的商业计划提及教育摄影学生——她在上诉书面论证意见中重申了这些活动——但从申请文件的其余部分不清楚这些活动如何纳入其拟议事业。申请人的主张未能证明该事业具有国家重要性。

由于申请人未充分证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的，她未能证明有资格获得豁免工作邀请要求的NIW。

2. 我们保留Dhanasar其余第二项和第三项要件不予处理

正如我们上文所解释的，Dhanasar 的第二和第三项要件要求申请人证明她符合具有额外要求的国家利益豁免（NIW）资格。但由于申请人未能证明其拟从事的事业满足 Dhanasar 框架的第一项要件，她不符合 NIW 资格，进一步讨论第二和第三项要件将没有实际意义。因此，我们将不处理并保留申请人其余的上诉论点。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定所不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”））；另见 Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n. l, 678 (BIA 2023)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。申请人未履行该责任。

裁定：上诉被驳回。

7