JUL142023_02B5203 · 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：26361699 日期：WL. 14, 2023

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）

申请人是一名商业咨询企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者。见《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）移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作邀请、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。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础 EB-2 移民分类的资格，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。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 处的法规将特殊能力定义为 “ 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 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列证据类型中的至少三种：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的、来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就及重大贡献的认可证据。

如果上述标准不能直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

并且，由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，如果用户证明 (1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国，则用户可行使自由裁量权，对归类为 EB-2 类别的申请人授予工作邀请、并因此劳工证的国家利益豁免。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重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，我们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努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、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虑因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。用户可评估的因素包括：鉴于非公民的

资格或拟从事的事业的性质，非公民获得工作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；以及国家利益对非公民贡献的需求是否足够紧迫，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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类的类别性不合格

首先，我们认定申请人未提供相关、重要或有证明力的证据以证明其作为 EB-2 移民分类的类别性资格。因此，我们撤回审理主任关于申请人基于其特殊能力有资格归类为 EB-2 移民的结论。

申请人证明其有资格作为具有特殊能力的非公民归类为 EB-2。为支持此点，他们提交了完成外国机构法律研究课程1、某组织会员资格、其服务所获薪资/报酬、以其服务受益的个人信函形式提供的领域认可证据，以及出版物和演讲证明等可比证据。2

申请人主张其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。申请人称其 2019 年收入超过其领域平均人士的 13 倍。他们进一步将其收入与劳工部职业信息网络（O*NET）所述“ 管理分析师 ”职业类别下的职位进行对比。但记录并未反映从事与申请人拟从事职责相当的个人所预期的薪资或报酬。例如，记录中没有证据可使我们评估在俄罗斯的商业顾问为申请人作为对比点提出的薪资和报酬将履行何种职责。并且 O*NET 中所含的宽泛职位描述与申请人对其拟从事事业所描述的服务和职责并不直接对应。因此，申请人未满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 处的标准，因为我们无法从记录中的信息评估申请人的薪资或报酬是否“ 表明特殊能力 ”。

1 申请人已以优势证据证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 所含标准。
2 申请人未提供从事该专业的执照或特定专业或职业的认证证据，也未提供 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 和 (C) 项下现任或前任雇主信函形式的、显示其在相关职业中拥有至少十年全职经验的证据。因此，申请人已放弃这些理由。

申请人是世界科学教企业研究所（WISE）的成员，这不足以证明其是专业协会的成员。3 该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(1)(32)，将“ 专业 ”一词定义为包括“ 但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、专科学校或神学院的教师。 ”WISE不是专业协会。虽然这当然不具有决定性，但我们初步注意到，它并不对应于该法第101(a)(32)条所列或所设想的任何单一专业。WISE是一个“ 传播……L. 罗恩 · 哈伯德的管理著作以供组织、专业和私人事业中使用 ”的组织。因此，我们不同意由“ 企业家、创意专业人士、企业主、高管和领导者 ”组成的协会，即由“ 在其企业中使用哈伯德管理技术 ”联合起来的许多不同专业和职业，是法规所设想的专业协会，且申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的标准。

申请人提交了许多与这些移民申请程序同时准备的推荐信，以支持其因成就和对领域作出的重大贡献而获得认可的主张。申请人提交的证据不符合证明标准，因为它不满足法规的基本标准。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第374页注7。该法规要求提供成就和对重大贡献获得认可的证据。当与特殊能力的法规定义一起解读时，对重大贡献成就获得认可的证据应表明其专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。申请人的推荐信包含关于申请人创业技能的含糊陈述，申请人希望我们据此得出结论，认为这些是对成就和重大贡献的认可。但这些陈述没有得到记录中任何证据的支持，无法表明这些作为成就和重大贡献值得注意。例如，记录中的许多信件将申请人的服务归功于帮助他们实现商业成功。然而，记录中的证据并未表明为何这特别值得注意，以及它如何构成申请人领域中的一项成就和重大贡献。这些信件还包含对申请人以他们认为令人印象深刻的方式履行职责的赞赏陈述。例如，他们称赞申请人“ 提供了见解 ”或“ 极大地帮助了我们 ”。然而，从证据中并不清楚申请人受聘提供的服务的称职履行如何构成申请人领域中的成就和重大贡献。同样，这些信件将成功归功于申请人的“ 方法论 ”。再次，信件中的证明没有得到记录中证据的支持，无法表明申请人领域中的成就和重大贡献高于该领域通常遇到的水平。

申请人还将其“ 有效员工薪酬系统 ”确定为其领域的一项重大贡献。“ 有效员工薪酬系统 ”在国际在线版权局进行了版权登记。在国际在线版权局登记并不是申请人领域中的成就和重大贡献高于该领域通常遇到水平的证据。它是申请人意图主张其材料具有原创性、以证据形式记录并早于其他作品的证据。

3 申请人在提交至记录的材料中仅使用了首字母缩略词WISE；他们未说明该缩略词代表什么。但申请人确实提供了识别细节，例如WISE的总部、区域办事处数量，以及使用哈伯德管理技术的“ 共同线索 ”，这些与WISE网站https://wise.org/en/上所载信息相对应。

申请人还提交了反映文章和采访发表的文件，主要是在网络出版物上，以及一份演讲活动清单。这些文章主要是宣传申请人的背景和活动，但并未确立申请人的背景和活动如何反映特殊能力或对其领域的重大贡献。同样，记录中不包含证据表明申请人的演讲活动具有特殊或重大性质，以及它们如何展示对其领域的重大贡献。因此，申请人的推荐信、“ 有效薪酬系统 ”、文章和采访的发表以及演讲活动，均不是证明符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)资格的行业或领域成就或重大贡献。

申请人仅满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的一项资格。他们无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初步证据要求。因此，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到了特殊能力分类所需的专业知识水平。申请人不符合作为特殊能力非公民的EB-2移民分类资格。

B. 获得工作邀请要求酌情豁免以及因此获得劳工证的资格

通常，只有在确定申请人在EB-2类别下的资格后，审理主任才会着手确定是否有必要酌情豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。该法第203(b)(2)(B)(i)条。但由于审理主任在此处的决定中，就申请人对国家利益豁免的资格作出了具体认定，而申请人的上诉正是以此为依据，因此，尽管申请人绝对不符合EB-2永久移民分类资格，我们仍将讨论申请人不符合工作邀请要求酌情豁免以及因此不符合劳工证资格的问题。

Dhanasar的三叉分析框架允许我们作为酌情事项考虑，如果申请人证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；他们处于有利地位以推进其拟议事业；以及总体而言，豁免工作邀请要求是否会使美国受益，则是否授予国家利益豁免。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。但审理主任得出结论，拟议事业不具有满足Dhanasar框架第一叉所需的必要国家重要性。我们同意。

在Dhanasar中，我们将分析的第一叉重点放在申请人特定拟议事业的潜在影响上，以考虑其国家重要性。一项事业的国家重要性植根于其潜在影响，以及它在其事业领域内是否具有国家或全球影响。更广泛的影响，无论是国家的和/或国际的，可以告知我们拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理角度看待这些影响。更广泛的影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业利益之外。重大的积极经济影响也可以将拟议事业提升为具有国家重要性的事业，例如当这些影响

具有雇用美国工人的重大潜力或其他积极经济影响，特别是在经济萧条地区。

申请人的事业提议提供其创业商业咨询服务，以帮助小企业实现就业增长和员工留任。具体而言，申请人将“ 引导美国小企业和初创企业实现可持续扩张和增长……为企业家和企业主提供软件、咨询和培训 ”以实现企业目标。

为支持其关于拟议事业更广泛影响和潜在预期经济影响的主张，申请人提交了一份“ 影响声明 ”以及描述COVID-19大流行对社会经济因素、失业和企业运营影响的文章。申请人还提交了美国小企业管理局宣传办公室的一份研究摘要，描述了1998年至2014年间小企业所贡献的国内生产总值。

从一开始，申请人就将其事业表述为将其服务定位于个别小企业。记录中包含反映美国中小企业普遍性的文件。申请人强调COVID-19大流行导致就业等经济指标呈下降趋势，并指出其创业商业咨询是一项服务，通过该服务可以在恢复盈利或净正运营的道路上解决这些困难。影响声明反映，申请人在“ 创建在线业务目标、监控绩效以及通过数据驱动洞察增加销售方面的专业知识，将成为美国小企业未来蓬勃发展能力的关键贡献。 ”

申请人实质上主张，其与小型企业开展的创业型商业咨询工作所产生的涟漪效应将具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平。然而，申请人并未将其工作与除其为聘用其服务的小型企业所具体从事的工作之外的该领域的任何更广泛影响联系起来。如上所述，并不要求申请人的拟议事业之利益延伸至地理边界之外。更广泛的影响可以超出某一特定拟议事业的地理位置和焦点。但相关的审查在于，更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业之利益之外。申请人未能证明向其客户赋予利益如何超越其客户本身而增长。

申请人主张，像其事业这样的创业型商业咨询顾问的服务将通过使其客户的财务健康受益来帮助小型企业刺激“ 下游经济活动 ”，而这些客户反过来将为经济做出贡献。但记录并不支持申请人所描述的活动规模。尽管申请人提交至记录中的文章和信息反映小型企业作为一个部门很重要，并指出了小型企业面临的某些系统性挑战，但它们并不支持增加诸如申请人所提供的创业型商业咨询服务将如何以广泛的方式使小型企业受益，从而涉及国家利益。

并且，尽管申请人将“ 有效员工薪酬系统 ”确定为其将提供的服务中的关键一环，但记录对在其拟议事业中运用其方法如何通过具有

足够规模的正向经济影响来积极影响国家利益从而涉及国家利益，保持沉默。“ 有效员工薪酬系统 ”已获得版权并在国际在线版权局进行了国际注册。但仅仅版权和注册并不能阐明该系统的预期积极影响，也不能证明广泛涉及国家利益的正向经济效果。从记录中并不清楚“ 有效员工薪酬系统 ”在拟议事业本身的运用：即便如此，是否会产生与国家重要性相称的实质性预期正向经济效果。

申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。申请人未能以具有说服力的、相关的和证明性的证据满足其举证责任，以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于所确定的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关于根据Dhanasar其余各项标准的资格的其他论点。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必要的争点作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（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性争点）。

申请人没有资格作为特殊能力移民获得EB-2分类。并且他们未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项标准。因此我们认定，他们未能证明其有资格或以其他方式值得获得对工作邀请要求即劳工证的国家利益豁免。因此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。