# JUL162024_05B5203 · 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：31654202 日期：2024年7月16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）

申请人是一名公共招标采购专家，寻求以特殊能力个人的身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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有资格被归类为特殊能力个人，也未能证明其有资格作为自由裁量事项获得所需工作要求的豁免，从而获得劳工证的豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查（de novo）。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

为符合 underlying 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。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域所具有的显著高于通常所遇专业水平的专长程度。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证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人满足上述标准，本办公室随后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长，并将

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两阶段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。

实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得作为自由裁量事项获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人是一名公共招标采购专家，寻求以特殊能力个人的身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该EB-2分类所附工作要求的国家利益豁免。审理主任否决了 underlying 申请，认定申请人未确立其作为特殊能力个人符合 underlying EB-2 分类的资格。审理主任进一步认定，虽然申请人已证明其拟议事业具有实质性价值，但其未证明该事业的国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及豁免工作要求和劳工证将有利于美国。基于上述理由，审理主任认定申请人未作为自由裁量事项确立其国家利益豁免的资格。

在上诉中，申请人主张审理主任“在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用法律”，从而对[她]不利。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利请求的举证标准。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另参见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的举证标准。参见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其已提供足以证明其EB-2分类和国家利益豁免资格的证据，但其未进一步解释或指明审理主任在否决申请时适用了除优势证据以外的任何具体举证标准。

3 参见 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授予或否决国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

申请人进一步在上诉中主张，记录既证明其作为特殊能力个人符合 underlying EB-2 分类的资格，也证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。经对记录整体进行重新审查，申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 第一项要件下既具有实质性价值又具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定其在上诉中未提供充分理由或证据以推翻审理主任关于其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格的认定。由于这一否决理由对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留关于申请人是否符合 underlying EB-2 分类的问题；本办公室还拒绝审理并在此保留关于其在 Dhanasar 框架第二和第三项要件下资格的其余论点。参见 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 ”）；另参见 Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质性价值和国家重要性——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。在确定拟议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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ” Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在 Dhanasar 中认定，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其领域。Id. at 893。本办公室还指出，“ [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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

申请人在其初始申请中提交的意向书中描述的拟议事业是“ 在美国担任公共招标采购专家，这将帮助美国政府机构在其程序中赢得巴西的公共招标（‘ tenders ’）。 ” 申请人解释称，“ 凭借其在巴西公共合同方面的广泛知识，她还可以促进美国国际贸易部门的增长，从而带来繁荣的经济和就业率的上升。 ” 她将通过“ 向美国公司提供咨询，使其能够赢得巴西政府机构的公共招标 ” 以及“ 通过向美国组织介绍巴西商业网络来促进对外贸易 ” 来实现这一目标。

在针对审理主任补件通知（RFE）的答复中，申请人提供了一份经修订的意向书，其中她澄清她“ 将为有意在美国获取合同或希望扩展业务并与巴西政府签约的美国公司担任顾问 ”，并将“ 专注于提供[她的]专业知识，指导这些公司完成复杂而漫长的投标流程，以便它们能够成功竞争利润丰厚的合同 ”。申请人表示，她的“ 中期目标是成为一家

直接与联邦政府销售部门合作，或在采购、报价和私营公司合同管理等其他部门工作的大型美国公司的高管。”

在上诉中，申请人主张审理主任在评估拟议事业的国家重要性时，“未给予适当考虑”申请人的简历、其在该领域工作的证据、推荐信以及记录中的行业文章。4 经审查，申请人的简历详细说明了她的技能和过往工作经验。记录中的推荐信讨论了她的过往工作经验，并赞扬她的专业知识和成就，例如将申请人描述为“一位极其合格的个人，强烈推荐其从事公共和私营行政管理”。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的过往工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将重点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

记录中的新闻和研究文章一般讨论采购领域。例如，新闻文章提供了巴西采购行业的背景信息，定义了公开招标并讨论了向巴西政府销售的法律要求。记录中的其他文件讨论了美国与巴西的伙伴关系，以就该领域的最佳实践教育国际采购从业人员，或讨论了美国公司与巴西做生意时面临的挑战。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。

最后，申请人在上诉中主张其拟议事业“[影]响具有国家重要性的事项以及国家经济”。具体而言，她主张该事业将提供“经济便利和灵活性”，将“促进增长和扩张，并以创新推动变革，从而促进和推动国家经济优势”，并将“刺激国内就业市场”，因为拟议事业的商业活动导致“为美国工人创造新就业机会”。在此，申请人未提供充分证据证明其拟议事业将如何运作，或以其他方式表明其商业活动将以何种规模运作，从而上升到国家重要性的水平。例如，她在上诉中主张“明确因其经济影响而证明了[其]拟议事业的国家重要性”的研究文章，并未涉及她的拟议事业或其影响。在没有提供证据证实此类主张的情况下，声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何能够在其行业中产生更广泛的影响，或在美国整体上产生实质性的积极经济效应。

III. 结论

记录中的文件未能确立申请人拟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。由于申请人未能满足

4 申请人还主张审理主任在驳回其申请时未考虑商业计划。我们注意到记录中似乎不包含商业计划。

Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。