JUL262024_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：32484114 日期：2024年7月26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）

申请人是一名首席执行官（CEO），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，并寻求豁免该分类所附带的职位offer要求。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该申请，认定记录未能证明申请人有资格并作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。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。

I. 法律

为符合基础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，或在科学、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、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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 若申请人满足上述要求，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业能力，并将

1 若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确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 美国公民及移民服务局此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形下的适用性。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、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其作为自由裁量事项值得获得对职位offer要求的豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定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，若申请人证明：

- 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，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

A. EB-2分类

审理主任认定申请人不符合作为特殊能力个人4 的基础EB-2分类资格，但未提供分析以支持其结论。5 然而，由于根据Dhanasar分析框架解决有关申请人是否有资格获得职位offer要求（因而劳工证）豁免的问题对本上诉具有决定性，本办公室将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别的考量。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“作为一般规则，法院和机构无需对其决定对所得结果并非必要的问题作出认定。”）；另见Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 577 n.10 (BIA 2022)（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）。

3 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。
4 申请人未主张，且记录未表明，其符合作为高等学位专业人士的EB-2移民分类资格。
5 审理主任认定申请人至少满足根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)初步证明特殊能力个人资格所需的六项标准中的三项。在审查记录后，本办公室质疑证据事实上是否包含证明申请人满足以下标准的证据：（1）从事该职业的执照或特定专业或职业的认证，以及（2）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的认可证据，依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)、(F)。然而，由于本办公室下文关于申请人未能满足Dhanasar第一项要件从而排除本申请批准的结论，本办公室将不再进一步处理这些缺陷，仅提醒申请人在未来任何NIW申请中应准备好处理这些问题。此外，申请人未处理审理主任关于证明专业协会会员资格的证据标准未满足的认定。因此，该问题在上诉中被放弃。见，例如，Matter of F-C-S-, 28 I&N Dec. 788, 792 n.6 (BIA 2024)（拒绝处理未在上诉中质疑的认定）。

B. 实质性价值与国家重要性

申请人拟担任CEO经营自己的公司，该公司将专门从事文具、视觉传播和数字印刷产品及服务。6 他表示将以有竞争力的价格为佛罗里达州的个人和公司提供优质产品和服务，然后扩展至其他州。

审理主任认定申请人的事业具有实质性价值但不具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。经重新审查，本办公室基于下述理由同意。本办公室指出，虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考量了整个记录。

在上诉中，申请人主张审理主任施加了“ 新颖的实体和证据要求 ”以及比优势证据标准更严格的证明标准。然而，他未详细阐述这些主张，也未指出审理主任适用新颖要求或错误证明标准的具体情形。此外，关于Dhanasar分析框架，申请人主张，除其他事项外，审理主任“ 未给予应有重视 ”所提交的证据，暗示审理主任未适当权衡其此前提交的简历、商业计划、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章，他声称这些显示其事业的国家重要性。

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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考量其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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889-90页。

在此，申请人未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。为支持其主张，申请人提交了各种文章和报告，包括讨论创业和小企业的文件。申请人主张这些文章展示了“ 该角色所发挥的重要影响，

6 申请人此前提交及在上诉中提交的文件似乎表明，其事业还将包括某种类型的商业咨询服务。例如，在其上诉书面论证意见的某一节中，申请人将其拟议事业描述为“ 为美国公司优化商业职能 ”，并主张他将“ 为美国组织创造价值 ”，其方式包括“ 改善绩效，即通过就使用受尊重的行业方法优化商业流程提供客观建议，以及实施有效的销售开发、销售和营销技术 ”等。此外，在其最终声明中，他表示其目标是“ 提高美国公司的收入，从而改善其生产力和市场增长 ”。他声称这将“ 提升美国的商业格局 ”并将其“ 定位为全球商业中心 ”。然而，申请人对这些活动的各种描述——这些活动似乎总体上与商业咨询相关，而非其未来经营一家文具、视觉传播和数字印刷公司的工作——如此稀疏、不清晰且缺乏有意义的细节，以至于我们甚至无法根据Dhanasar框架对其进行有意义的分析，更不用说得出有利于申请人的任何此类分析结论。我们无法、因此也不会进一步处理该事业中的这一部分。

商业专业人士在每一种商业类型中所发挥的作用”及其有益的经济影响，他声称这些属于具有国家重要性的事项。

然而，这些文章和报告仅提供有关这些主题的一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟议事业，包括其事业可能如何更广泛地影响这些领域，从而使其达到国家重要性的水平。虽然我们承认商业专业人士、企业家、小企业以及销售和营销行业总体上具有价值，但相关问题并不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。同样，尽管申请人提交了强调移民企业家对经济重要性的文章，这些文件也不充分，因为它们并未讨论申请人特定事业本身，也未详细说明为何该事业具体具有国家重要性。

申请人也未充分解释，作为佛罗里达州一家文具、视觉传播和数字印刷公司的首席执行官和所有者——即此处提出的具体事业——如何会在销售、营销或商业行业中产生如此更广泛的影响，从而使其达到国家重要性的水平。例如，在申请人的最终声明中，他作出一般性主张，称其事业将“促进对创新的获取、新商业实践、经济繁荣以及整体提升的社会福利”。他还主张其事业将“创造美国就业、提高国内和国际一体化与生产力，并为整个美国经济增加收入”。然而，除了这些模糊的断言之外，他几乎没有提供细节说明其拟议事业将如何实现这些目标，或提供其服务将如何产生超出其客户范围的更广泛影响，从而产生区域或国家影响。没有在拟议事业与所主张的经济或其他影响之间建立充分直接证据联系的一般性结论性陈述是不充分的。申请人必须用相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人也未表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济效应。在上诉中，申请人主张其拟议事业“有潜力通过创造就业和经济影响对美国经济作出重大贡献”。根据商业计划，申请人打算在运营第一年雇用7人，收入为$496,387.50，到运营第五年增至33人，收入为$1,938,562.50。他还预计通过合作伙伴、供应商和特许经营模式创造165个间接就业岗位。

然而，申请人的商业计划几乎没有解释这些预测的依据，也未充分详细说明拟议就业人数将如何影响预期运营地区，包括HUBZone。此外，即使该事业的收入和就业创造预测不仅仅是猜测，申请人也未充分证明其拟议事业将如何产生如此重大的经济活动，从而达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未在其拟议事业与佛罗里达州

或美国的任何可证明经济影响之间提供充分直接联系。申请人对抽象税收收入、就业创造和其他未指明经济利益的提及，依赖于对典型商业活动结果更为笼统的概括，而非提供有关申请人计划通过该事业实现什么以及其如何可能具有国家重要性的有证明力信息。

我们也不信服申请人关于其拟议事业因该领域具有其背景的专业人士“ 严重短缺 ”而具有国家重要性的主张。几乎没有证据表明其拟议事业会影响或显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人依赖其在销售和营销行业26年的知识和经验来说明其拟议事业的潜在未来影响，这也是不恰当的。为支持其主张，申请人提交了一封由 副教授撰写的专家意见书以及客户撰写的推荐信。然而，申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否证明了拟议事业本身的国家重要性

在此，该教授一般性地讨论了申请人的技能和经验，并主张申请人的服务将帮助美国公司改善运营，并实现更好的生产力和盈利能力水平，这将产生收入并创造就业机会。他还作出笼统主张，称申请人的事业将“ 无可争辩地使美国雇主和整个美国经济受益 ”。然而，该意见书未提供具体细节说明申请人的事业将如何实现这些目标，或任何影响将如何延伸至申请人将直接服务的公司和客户之外。相反，该信函侧重于申请人的专业知识、拉丁美洲与美国之间经济伙伴关系的一般重要性、移民劳动力以及小企业的价值。

同样，虽然申请人客户的 support 信赞扬申请人的个人品质和良好客户服务，但这些是Dhanasar第二项要件下的考虑因素。这些信函缺乏关于申请人拟议事业及其具体影响的细节：包括对其未来工作任何潜在更广泛影响的讨论。若无更多内容，专家意见和其他支持信几乎不能提供申请人在Dhanasar第一项要件下资格的有证明力证据。

申请人在上诉中仅就其事业的国家重要性提出一般性主张。虽然他在最终声明中主张其事业将产生“ 美国市场的重大影响 ”，并将在COVID-19大流行后美国经济复苏中发挥“ 关键作用 ”，但他未有意义地分析其具体事业如何满足Dhanasar所定义的国家重要性要求，也未提供充分的独立、客观证据来证实其主张。没有充分证据证明任何具体美国经济影响、就业创造或其他可直接归因于其未来工作的重大经济活动，申请人关于其事业将提供重大积极经济效应的主张缺乏说服力。

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. at 375。由于申请人未通过记录中的充分证据确立其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件，他未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所确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其是否已确立EB-2分类资格以及Dhanasar其余两项要件下资格的剩余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定，申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。