JUN082023_01B5203 · 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：25672545 日期：2023年6月8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）

申请人是一名管理咨询顾问，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。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获得国家利益豁免。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（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在科学、艺术或商业方面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、艺术或商业方面显著高于通常所遇水平的专业程度 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(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学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、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) 执业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和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，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，由于此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，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，如果申请人证明(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议事业，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USCIS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。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。

第二项要件将重点从拟议事业转移到非公民身上。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟议事业，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努力中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟议事业的进展，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，在适用因素的权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估以下因素，例如：鉴于非公民的

资格或拟议事业的性质，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分类的绝对不合格

首先，本办公室认定申请人未提供相关、重要或具有证明力的证据，以证明其绝对符合EB-2移民分类的资格。申请人声称其作为具有特殊能力的非公民符合EB-2分类资格。为支持此主张，申请人提交了其完成外国机构工商管理课程、在该领域十年全职经验、专业组织会员资格以及通过获得“奖项”而得到领域内认可的证据。1

申请人未提交官方学术记录证据，显示其拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项。申请人必须提交此类福利请求（如本移民申请）及所有必需的初始证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。当寻求作为具有特殊能力的非公民进行分类时，显示获得与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录是强制性的。目前记录中包含一份申请人声称是其教育证书的翻译件。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)处的法规要求任何包含外文的文件须附有完整英文翻译及翻译员证明其有能力将该外文翻译成英文的认证。但此处原始外文文件不在。也不清楚该翻译声称是其真实准确英文版本的教育证书是否为学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。并且，该无支持翻译中所列的外国机构是否实际上是法规所要求的学院、大学、学校或其他学习机构，也并非显而易见。2

此外，申请人提交的推荐信对于申请人是否具备所需十年该领域全职经验的问题，不够重要、相关或具有证明力。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)处的法规要求“现任或前任雇主或培训师的信函”包括“撰写人的姓名、地址和职务，以及对外籍人士所履行职责或所接受培训的具体描述”。申请人提交的信函似乎并非由前任雇主或前任雇主代表撰写。它们不在前任雇主的信笺上。经验信函是所需的初始证据，依据

1 申请人已以优势证据证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)所载标准。
2 由于提供此缺失的初始证据不会对申请人所请求福利的处理产生任何有利影响，本办公室将在作出决定前不要求提供。

符合法规规定。见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。当所需证据缺失或无法获得时，法规允许在证明该证据不存在或无法获得的情况下提交次要证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(2)(i)。记录中没有任何证据按照法规规定的方式说明经验证明信的不可获得性。此外，即使经验证明信符合法规要求，申请人被赋予执行的职责也并非在其所认定的拟议事业——管理咨询职业——中履行。

申请人提交了其在职业生涯中所获奖项的证据。但未提供任何背景信息以反映这些奖项是否代表拟议事业领域中的成就或重大贡献。事实上，用申请人自己的话说，这些奖项是因其“对所服务公司的贡献”而颁发，并非来自同行、政府实体、专业或商业组织对其在行业或领域内成就和重大贡献的认可。因此，该证据不能证明申请人符合法规标准下的资格。

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。其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初始证据要求。因此，我们无需进行最终实质审查以评估申请人是否达到了特殊能力分类所要求的专业水平。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. 对职位邀请要求及因此对劳工证的自由裁量豁免的资格

通常，只有在确定申请人符合EB-2类别资格之后，审理主任才能进而确定是否有理由对职位邀请要求及因此对劳工证予以自由裁量豁免。《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条。但由于审理主任在此处的决定中已就申请人是否符合国家利益豁免资格作出了具体认定，尽管申请人在EB-2永久移民分类上绝对不符合资格，我们仍将讨论申请人对职位邀请要求及因此对劳工证的自由裁量豁免的不符合资格问题。

Dhanasar案中的三叉分析框架允许我们作为裁量事项考虑，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；其处于有利地位推进其拟议事业；以及权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国，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。但审理主任结论认为拟议事业不具有满足Dhanasar框架第一叉所要求的国家重要性。我们同意。

在Dhanasar案中，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，以考量其国家重要性。一项事业的国家重要性根植于其潜在影响，以及其是否在事业领域内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。这并不是说仅通过一个

地理视角来看待这些影响。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隘地赋予拟议事业利益之外。重大的积极经济效应也可以将拟议事业提升至国家重要性的层面，例如当这些效应具有雇用美国工人的重大潜力或其他积极经济效应，特别是在经济萧条地区。

申请人的事业提议提供其管理咨询服务，为佛罗里达州的零售企业提供营销、销售和人员培训建议。具体而言，申请人将通过执行“面向企业的服务”如“销售点营销”、“人员培训”和“营销与销售战略规划”，提供“根据每位客户需求量身定制的营销和销售解决方案”。实质上，申请人旨在“成为所有营销和销售咨询相关服务的一站式商店”。申请人的事业位于佛罗里达州，将面向实体零售领域中试图克服电子商务增长的中小型企业。

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，申请人提交了其商业计划书、个人陈述、据称由管理咨询领域专家撰写的信件，以及管理咨询/营销行业报告。

从一开始，申请人的商业计划书就将其事业表述为专门面向佛罗里达州的个别“企业”和“客户”提供服务。申请人的个人陈述将这些个别“企业”和“客户”归入“小企业”类别。记录中包含反映美国中小型企业普遍性的文件。申请人强调疫情以及电子商务的增长是零售行业小企业销售下滑趋势的原因，并指出管理咨询是一项可以解决这些困难、重回盈利或净正运营的服务。商业计划书称申请人的服务将通过“创造合格劳动力”和“就业机会”使“美国整体经济”受益。

申请人实质上主张，其在佛罗里达州与小企业开展的管理咨询工作所产生的涟漪将具有上升至国家重要性层面的更广泛影响。然而，申请人并未将其在佛罗里达州的工作与该领域在其于佛罗里达州具体所做工作之外的任何更广泛影响联系起来。如上所述，并不要求申请人拟议事业的利益延伸至佛罗里达州地理边界之外。更广泛的影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。但相关的调查是更广泛的影响是否适用于仅仅狭隘地赋予拟议事业利益之外。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产生增长，而这些客户绝大多数位于佛罗里达州。

申请人主张，管理咨询服务将帮助中小型企业更好地竞争、更好地服务客户、扩大员工规模、缴纳更多税款，从而增强美国经济。申请人的计划概括而言，提供“营销和

根据每位客户需求量身定制的销售解决方案”，通过执行“面向企业的服务”如“销售点营销”、“人员培训”和“营销与销售战略规划”，以增强其在营销和业务运营中对客户服务的重视，从而实现其长久性和可持续性。但除了描述提升已聘请申请人及其企业提供建议的个别客户的市场竞争力的潜力之外，申请人的商业计划书未能充分证明申请人拟议事业对其整个领域的潜在预期经济影响。申请人的商业计划书也未明确证明改善佛罗里达州小企业的客户服务如何与整个小企业世界中上升至国家重要性层面的更广泛影响相联系。

尽管申请人预计将大举招聘，使员工人数翻倍，薪资支出几乎翻倍，但从记录中并不清楚这种为拟议事业本身创造的就业如何会产生与国家重要性相称的重大预期积极经济效应。

审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人需要提供额外证据以说明拟议事业的国家重要性。作为回应，申请人提供了两封据称由管理咨询领域专家撰写的信件，并提交了若干封来自聘用申请人服务的实体的信件。3

美国公民及移民服务局可自行决定，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述意见用作专家证言性质的咨询意见。见 Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信函并不构成资格推定证据。同上。此外，来自相关第三方审查者（如潜在投资者、零售商或其他行业专家）的信函，通常对支持企业家业务、商业计划、产品或技术的实质更具说服力。申请人提交的信函系专门为本次程序而委托撰写，并非与申请人的业务运营同期、针对创业事业实质而作。此外，信函作者并非行业专家。一位是会计学教授，另一位是市场营销学教授；二人似乎均非申请人拟议的管理咨询事业方面的专家。两人以几乎相同的措辞描述，他们各自在其雇主处拥有“审查国际申请者、学生和准教职人员的学术和专业资质的丰富经验”。记录并未明确说明其经验和各自资历如何使这些撰写者成为行业专家，从而其意见能够阐明该事业的国家重要性。暂且不论作者的资历，我们注意到，在评估申请人的业务和服务是否达到国家重要性水平时，信函的大部分内容缺乏相关性。例如，两封信函均以压倒性篇幅讨论申请人所在行业和职业的重要性以及申请人过往经历。二者均未对该事业的更广泛影响或可能达到国家重要性水平的潜在预期经济影响提供任何有意义的分析。同样，来自聘用申请人服务的实体的信函也未

3 申请人的上诉重复了其先前的论点，并大量重新提交先前已提交的证据。

描述其所获得的利益如何与达到国家重要性水平的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。4

申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说明义务。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）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证义务和说明义务）。申请人未能以具有说服力的、相关的、有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于所认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有关 Dhanasar 其余要件下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所达结果所不必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

申请人不符合作为特殊能力移民的 EB-2 分类资格。且其未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件。因此，我们认定其未证明其有资格或以其他方式应获得对工作邀请要求（并因此对劳工证）的国家利益豁免。据此，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回

4 申请人提交的许多文件在证明拟议事业的国家重要性和实质价值时，侧重于其个人成就和专长。需要注意的是，申请人的成就和专长与 Dhanasar 的第二要件更为相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士 ”。Dhanasar at 889。