JUN122023_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

案卷编号：25679016 日期：2023年6月12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）

申请人是一名企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士和/或特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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并因此在自由裁量上理应获得国家利益豁免。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重新审查（de novo）。Matter of Christo'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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士，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)(B)(i)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步晋升的工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准，然而，本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，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为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其理应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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）可以作为自由裁量事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质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。

二、EB-2分类的资格

审理主任在其决定中认定申请人不符合国家利益豁免的资格，因为其未满足Dhanasar分析框架下的三项要件中的任何一项。但审理主任并未分析申请人是否有资格作为拥有高级学位的专业人士或特殊能力个人获得基础EB-2移民分类。相反，在讨论Dhanasar框架第三项要件时，其仅称“ 申请人未证明其符合所请求的分类资格 ”。根据下述分析，本办公室认定申请人未证明其符合基础分类的资格。

A. 拥有高级学位的专业人士

申请人提交了其来自l I大学的文凭和成绩单副本，显示其于2008年7月获得商业研究文学荣誉学士学位。一份专家意见书的撰写人认为，该项目“ 与美国地区认证大学商业研究专业学士层次学习所需课程实质相似 ”。然而，其并未涉及成绩单上所载该项目的具体特征，例如第二年的“ sandwich placement（工读实习） ”和第四年的“ repeating part time（非全日制重修） ”。由于关于受益人教育资历的证据含糊且不完整，本办公室查阅了全球教育电子数据库（EDGE），这是一个联邦法院认定可靠的、经同行评审的外国教育等效性来源。4 EDGE指出，来自英国的文学、理学、护理、助产、工程、教育或物理治疗理学学士学位相当于美国学士学位。

2 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

3 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（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）。

外国教育等效性。4 EDGE指出，来自英国的文学、理学、护理、助产、工程、教育或物理治疗理学学士学位相当于美国学士学位。

关于所要求的五年毕业后逐步晋升的专业工作经验，申请人提及其提交的五封推荐信。如下文所述，这些信件来自商业伙伴和客户，一般描述其与申请人的工作关系，包括具体项目。符合条件经验的证据必须采用现任或前任雇主信函的形式，并应包括撰写人的姓名、地址和职务以及对所履行职责的具体描述，但如果该证据无法获得，则将考虑其他文件。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。虽然本办公室认可申请人在其职业生涯大部分时间系自雇，但这些信件缺乏关于申请人所做工作或与其共同所做工作的具体日期，且记录也缺乏申请人在此期间业务持续性质的佐证证据，例如税务、财务和商业登记记录。本办公室认定，证据不足以证明申请人在其专业领域拥有至少五年毕业后逐步晋升的工作经验，因此其不符合拥有高级学位的专业人士资格。

B. 特殊能力个人

申请人另主张其有资格作为特殊能力个人获得EB-2分类。虽然其主张满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下全部六项证据标准（其中必须满足三项），但其未具体说明支持其各项标准主张的证据。本办公室已在上文认可申请人拥有与其特殊能力领域相关的学位，这满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)项下的标准。然而，如上文所述，推荐信未显示其受雇日期或该工作为全职，因此其未充分证明其作为首席执行官、销售总监或企业家拥有至少十年全职经验。

此外，记录未包括申请人拥有与其职业相关的执照或认证、专业协会会员资格，或其薪资或其他报酬的文件证据。8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(C)、(D)和(E)。虽然推荐信描述了申请人在其中从事的项目，例如下文更详细讨论的室内设计和奢侈家具进口，但这些信件未显示对该行业或领域的成就认可和重大贡献。因此，申请人未证明其至少满足三项证据标准，本办公室无需对其是否拥有显著高于商业领域通常所遇水平的专业程度进行最终实质审查。本办公室认定其不符合特殊能力个人的资格。

4 EDGE由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建，该协会是一个“ 非营利、自愿性专业协会，拥有超过11,000名高等教育专业人士，代表40多个国家的约2,600所院校。 ”参见 AACRAO，网址 www.aacrao.org/edge；另见，例如，Viraj, LLC v. US Att'y Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910 (11th Cir. 2014)（认定USCIS可以不采信与EDGE报告不同的信件和评估，EDGE是“ 一个受尊重的信息来源 ”）。

三、国家利益豁免

申请人是一名室内设计和家具进口零售领域的企业家。他计划继续在其位于佛罗里达州的业务中担任所有者、首席执行官和销售总监。具体而言，他表示将建立现有业务以提供服务，包括房地产陈设和室内设计，并打算在五年内雇用七名工人。虽然申请人尚未确立其基础分类的资格，但我们还将分析他是否值得对该分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar框架的第一项标准，即实质价值和国家重要性，侧重于个人提议开展的具体事业。该事业的价值可以在商业、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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任得出结论认为申请人的拟议事业具有实质价值，但他未提供支持这一结论的证据分析。申请人指出其事业属于商业和创业领域，记录中的证据显示其潜在的积极经济影响。因此，我们同意审理主任的意见。

关于申请人拟议事业的国家重要性，审理主任主要关注申请人的商业计划，指出他预计其业务将在五年内雇用七名工人，并在同一时期内产生近200万美元的年收入。然而，他得出结论认为，该证据并未表明拟议事业将对申请人公司之外的整个领域产生更广泛的影响，也未表明商业计划中列出的就业创造有可能为该地区或国家带来实质性的积极经济影响。5

在上诉中，申请人主张，与审理主任决定中的措辞相反，Dhanasar先例决定并不要求他同时证明雇用美国工人的显著潜力和潜在的实质性积极经济影响，以确立其拟议事业的国家重要性，而只需证明其中之一。这是对Dhanasar的误读，因为雇用美国工人的显著潜力只是作为可能表明国家重要性的实质性积极经济影响的一个例子。此外，申请人声称，由于Dhanasar中没有确定被视为“ 显著 ”或“ 实质性 ”的雇用工人数量或产生的税收收入的阈值，如果拟议事业有可能对地区或国家具有固有重要性的利益产生积极影响，审理主任有义务认定其具有国家重要性。这种解释也不符合我们先例决定的明确语言。

5 审理主任在其对Dhanasar框架第一项标准的讨论末尾还包括一段话，表明申请人未充分描述其拟议事业。由于记录中包含关于拟议事业的充分细节，包括决定中提到的商业计划，我们撤回审理主任决定中的这部分内容。

我们在Dhanasar中的决定提供了拟议事业可被视为具有国家利益的示例，并明确指出这并非仅从地理角度进行评估。但是，无论潜在的前瞻性影响是来自对整个领域或行业的国家影响，还是来自雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响，Dhanasar指出我们寻找的是更广泛的影响。在此，申请人表示他将继续在佛罗里达地区建立现有业务，提供室内设计、房地产陈设和家具进口零售服务，并且其业务有可能在五年内雇用七名工人。他声称该事业将具有国家重要性，“ 因为其影响和利益不仅将被其在美国和欧洲的现有客户感受到，还将被全美国其他相关企业感受到……因为它‘ 将直接需要使用和雇用各种支持性企业。 ’ ”

记录显示申请人完全从欧洲进口（并计划继续进口）家具，因此不支持其关于拟议事业将对美国制造业和原材料生产产生影响而具有重要性的主张。此外，尽管他还声称其拟议事业将对航运和仓储业务产生积极影响，并提交了显示机场和港口转运量和价值的报告，但记录并未显示该事业有可能对该地区的这些部门的就业或收入产生可衡量的影响。

与直接和间接就业相关的其他证据包括申请人的商业计划，该计划除了直接雇用包括申请人在内的七名工人外，还预计间接雇用一名律师、注册会计师、营销专家以及银行和其他金融机构的未指明职位。但该证据并未表明，除申请人外的六个人的直接就业以及为支持公司及其员工产生的业务将对该地区产生实质性的积极经济影响，从而使拟议事业具有更广泛的影响。

申请人还在上诉中强调，审理主任的决定未涉及他提交的专家意见信，并主张该证据连同客户信件表明其拟议事业为何具有国家重要性。在讨论申请人事业的国家重要性时，专家意见信引用了有关国际贸易、创业、美国小企业以及家具和室内设计行业的一般性广泛统计数据。但值得重复的是，Dhanasar分析框架中第一项标准的重点是申请人具体拟议的事业，而不是他们工作的更广泛行业或领域。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该信从未讨论申请人作为从事室内设计和家具进口零售业务的所有者的具体拟议事业的国家重要性。

作为支持其拟议事业国家重要性的额外证据，申请人的几位现任和前任客户写了推荐信，主要讨论他们与他的持续业务关系。6 例如，土耳其家具生产商[已隐去]的联合创始人兼负责人描述了他自己的业务及其与申请人的业务关系，指出他拥有在佛罗里达销售其家具的独家权利。虽然他还强调

6 记录中的所有推荐信均已审查，包括本决定中未具体提及的信件。

这种关系对其公司及其前景的重要性，但该信并未阐述申请人事业对美国经济或劳动力的重要性。同样，[已隐去]，一家设计公司的所有者，描述了他与申请人合作的项目，并声称申请人业务的持续对美国无数其他设计师以及欧洲家具制造商至关重要。他还表示，申请人的事业支持“美国和欧洲之间数千甚至数百万美元的贸易”，并且他与申请人讨论了合资企业。然而，记录缺乏文件支持这些关于申请人事业潜在经济影响的主张。

记录中的其他推荐信同样描述了写信人与申请人合作的项目。尽管这些信件有助于证明申请人在其领域的专业知识和声誉，但它们单独或集体均未证明申请人拟议事业的潜在经济贡献达到国家重要性的水平。

基于上述所有理由，记录未确立申请人的拟议事业具有国家重要性，因此未表明他符合Dhanasar分析框架的第一项标准。

B. 有能力推进拟议事业

第二项标准将重点从拟议事业转移到个人。为了确定他们是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：他们的教育、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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

审理主任认定，证据未显示申请人作为企业家/首席执行官/室内设计师拥有成功记录，也未显示证据表明相关方对其事业有兴趣，或其在实现拟议事业目标方面取得进展。在上诉中，申请人主张审理主任的决定缺乏对提交的推荐信、商业计划书及其他材料的分析。他还指出，申请人无需满足上述所有因素即可证明其处于有利地位以推进其事业。

记录显示，申请人拥有与其事业领域相关的教育背景，并具有多年管理企业的经验。证据还显示，他已经营[已隐去]数年，在此期间他完成了项目并在其行业中建立了商业联系。例如，来自[已隐去]的信函详细描述了其与申请人合作的若干室内设计项目，并描述了其对申请人与欧洲家具制造商之间联系的依赖。另一封来自[已隐去]的信函——一家豪华家具设计公司的[已隐去]总监——描述了其与申请人的工作关系以及若干商业项目，申请人在这些项目中协调了客户与制造商之间的家具订单。这些信函表明申请人具备推进其拟议事业所需的专业知识。

其他考量因素特别涉及像申请人这样寻求国家利益豁免的企业家。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人在上诉中强调的其中一项是关于申请人及其企业的已发表材料，显示媒体对其给予了显著关注或认可。证据包括[已隐去]中的一段文字，描述了[已隐去]及其销售的家具，以及关于这些旅行指南声望的证据。虽然申请人声称该段落出现在该指南的2015年和2019年版中，但证据仅显示2019年版。

此外，申请人提交了一篇于[已隐去]2021年发表在《South Florida Business & Wealth》杂志（SFBW）上的对其的采访，采访中他讨论了其在经历个人和商业挫折后的[已隐去]。该杂志在其网站上自称是"南佛罗里达首屈一指的商业与生活杂志"，但未提交关于SFBW声誉的独立书面证据。

我们注意到，记录中缺乏任何关于[已隐去]财务或就业创造历史的文件，例如纳税申报表、经审计的财务报表或任何其他税务或财务证据。也没有独立的书面证据支持申请人关于其对[已隐去]投资的主张，或其他商业合作伙伴或投资者的投资主张。然而，上述推荐信和媒体材料确立了其在豪华家具行业中的声誉和人脉，加之其作为企业管理者和企业家的经验证据，表明其处于足够有利的地位以推进其事业。因此，我们不同意审理主任的意见，并认定申请人满足Dhanasar分析框架的第二项要件。

C. 权衡之下豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，我们可以评估如下因素：鉴于个人资格的性质或拟议事业，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。

由于申请人必须满足该框架的全部三项要件才有资格获得国家利益豁免，我们保留对权衡之下豁免EB-2类别工作邀请要求是否符合国家利益的评估。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已足以处理上诉时，无需分析其他理由）；另参见 Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 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）。

III. 结论

申请人未能证明其作为高等学位专业人士或特殊能力个人符合EB-2类别的资格。此外，虽然我们不同意审理主任关于Dhanasar框架第二项要件的意见，但申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此其不符合国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。