MAR202025_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：37338834 日期：2025年3月20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）

申请人是一名行政和人力资源经理，寻求以特殊能力个人的身份获得就业类第二优先（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》（本法）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，认定申请人未能证明其有资格作为特殊能力个人获得基础移民分类。此外，审理主任认定申请人未能表明豁免所要求的工作offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。本法第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)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类标准的文件。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。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述标准，美国公民及移民服务局（USCIS）随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有

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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由裁量豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，USCIS可作为裁量事项2 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

申请人拥有人力资源、行政管理和会计方面的教育和经验。她提议在佛罗里达州[已隐去]设立并担任一家咨询公司的首席执行官（CEO），该公司将“致力于提供卓越的管理咨询服务，重点强调人力资源、财务和会计等关键领域。”她打算专注于服务“两类关键客户群体：需要行政、财务和商业重组协助的中小型企业（SMEs），以及寻求专家指导以提升其运营效率和整体绩效的教育机构。”

审理主任认定申请人满足确立特殊能力的六项标准中至少三项。具体而言，审理主任指出申请人满足以下标准：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的官方学术记录、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的执业执照、以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的专业协会会员资格。由于申请人满足至少三项标准，审理主任未就申请人是否满足任何其他标准作出认定。在最终实质审查中，审理主任认定申请人不具备显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。

此外，审理主任认定申请人未能证明豁免所要求的工作offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。具体而言，审理主任认定申请人未能表明其拟议事业的国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业、以及权衡之下豁免工作要求进而豁免劳工证将惠及美国。

2 参见 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上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属裁量性质）。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。由于此点对申请具有决定性，本办公室无需触及、因而保留对以下问题的认定：申请人是否已确立其为特殊能力个人，以及是否以其他方式表明豁免所要求的工作offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。申请人在其上诉书面论证意见中正确指出，审理主任在否决决定中不当提及一名飞行员，而该职业并非申请人的职业。她还主张，审理主任错误描述了其拟议事业，仅笼统称其打算“ 担任首席执行官 ”，而未表明对其提案全部范围的评估。本办公室认可申请人的论点，但审理主任的任何错误均属无害，因为记录显示审理主任审查了证据并就申请人的资格得出了正确结论。本办公室在重新审查中已审查申请人的论点和全部证据。

Matter of Dhanasar的第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。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。同上。审理主任认定申请人确立了其拟议事业的实质性价值，但未确立国家重要性。

关于国家重要性，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”。参见同上。申请人提交了关于小企业及其失败原因、如何判断公司何时需要重组、管理咨询顾问及其工作的一般信息、以及商业和管理分析师职业信息的文章。然而，本案问题并非这些主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其在佛罗里达州[已隐去]担任一家管理咨询公司CEO、为中小型企业和教育机构提供人力资源和财务问题咨询这一具体拟议事业的国家重要性。

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。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，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890页。在上诉中，申请人主张其咨询公司有潜力通过提升运营效率、优化资源管理和改善美国企业的财务绩效来广泛影响美国经济。她指出，其专注于支持常常失败的中小型企业，将有助于整体经济增长和稳定。此外，她指出，其向教育机构提供的服务以及她将向员工提供的培训将有助于为未来劳动力做好准备。此外，她主张她能够支持雇主-雇员关系并促进冲突解决，且其努力将与州和联邦优先事项相一致。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。本案中，申请人未证明其企业将如何大体上影响该领域并达到国家重要性水平。记录未通过支持性文件显示其事业如何充分延伸至其潜在客户或雇员之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

尽管她为其拟议公司提供了商业计划，但申请人未提交充分的支持性证据以佐证其中的主张和数字。她未证明其商业计划所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供重大积极经济影响。尽管商业计划预测第一年总收入为340,000美元并在第五年增至1,235,000美元，但申请人未确立该数据的重要性，以显示对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称第一年将创造四个工作岗位并在第五年增至17个，且还将间接创造其他工作岗位，但申请人未证明这些数字的相关性，也未显示此类未来人员配置水平将在与佛罗里达地区或更广泛的美国经济相称的国家重要性水平上提供重大经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。

此外，尽管申请人提交了侧重于申请人先前专业成就的推荐信，但这些信件未显示申请人工作更广泛的潜在影响，而是仅限于其过去的同事和雇主。而且，这些信件涵盖申请人的先前工作和成就，更多涉及Dhanasar框架的第二项要件而非第一项要件。Id. at 890。尽管她在上诉中称其已获得“ 潜在客户的重大兴趣以及众多有意聘用其服务的意向书 ”，但她未在上诉中提交额外证据以支持该主张，也未以其他方式显示对该领域或经济产生广泛影响的潜力。

基于这些原因，记录未证明：除向其潜在客户和雇员提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有上升至国家重要性水平的更广泛影响。记录未显示源自其特定服务或企业对美国地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人未履行其确立拟议事业国家重要性的举证责任。她因此不符合国家利益豁免资格，我们无需触及并特此保留其是否满足其他资格要求的问题。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未证明其符合资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。