MAY022024_02B5203 · 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：30215253 日期：2024年5月2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）

申请人是一名计算机系统工程师，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（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（NIW）。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表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人值得在符合国家利益的情况下行使裁量权豁免工作要求。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。该法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立NIW资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明符合EB-2分类资格，其随后必须证明其值得行使裁量权豁免工作要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予NIW：

- 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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

是否授予或拒绝NIW的纯粹裁量性决定完全由USCIS作出。见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与四个美国巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝NIW的决定属于裁量性质）。

二、高级学位专业人士

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的要求。虽然我们同意她拥有学士学位并声称积累了所需的学士后五年经验，但她提交的用以证明该经验的证据不符合此类材料的监管要求。

8 C.F.R. § 204.5(g)的条例规定，经验证明信必须来自现任或前任雇主，同时包括作者的姓名、地址、职务，以及对此外籍人士所履行职责的具体描述。如果申请人能够证明该证据无法获得，USCIS将考虑与其经验相关的其他文件。在此，申请人提供了众多前雇主的信件，但这些信件缺乏对其所履行职责的具体描述。相反，信件包含诸如职位名称或对其服务的赞赏等一般性信息。由于提交的证据不足以满足与申请人经验相关的要求，我们撤回审理主任在此问题上的有利认定。

三、国家利益豁免

申请人的拟议事业是作为个人顾问，为美国的公司提供全面的信息技术服务。她打算通过开发、实施和持续维护这些公司的整个信息技术基础设施，使该事业支持这些公司的盈利能力和生产力。

A. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar的第二项要件将重点放在个人身上。为确定其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：（1）其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；（2）未来活动的模式或计划；（3）实现拟议事业的任何进展；以及（4）潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

申请人声称她拥有推进拟议事业所需的技能和知识，并依据其经验、认证以及其所声称的成功记录来支持其在Dhanasar该项要件下的主张。在RFE回复中，申请人描述了她计划执行的许多内容，以帮助其满足第二项要件的要求，例如她计划在计算机系统设计、网络管理和信息技术支持服务方面与美国公司进行咨询。

审理主任认定，在考虑相关因素后，提交的证据未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。审理主任指出，其学术和专业成就是积极的成就，但它们仅是

我们将考虑的一个因素。审理主任评估了提交的信件并认定，作者未提供与其主张相符的、关于她如何影响该领域的实例，这些信件仅是补充性的，且实质上反映其影响力仅限于为其领域的通用知识库增添内容。

此外，审理主任注意到申请人在项目上的工作，但认定缺乏关于其角色的支持性证据，以证明她应获得任何项目成功的功劳。他们还注意到潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人缺乏兴趣，最终认定申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，我们最终同意该结论。

我们首先讨论2023年5月5日来自I I的意见书，其为_____的计算机科学教授。在上诉中，申请人称审理主任显然未能适当考虑该证据，并声称教授 具体的I Idetails实例证明她处于有利地位以推进拟议事业。然而，上诉书面论证意见并未提供教授 的这些实例，仅指出他认可她在为多家公司设计和实施计算机系统方面的角色及其职业生涯中的其他成就。审查教授在Dhanasar框架下关于第二项要件的讨论，几乎无法佐证申请人在上诉中对教授信件的描述。

教授! !叙述了申请人的教育、认证和工作经历。他还大量引用了记录中的推荐信，但未解释其与本项要件要求的关联，随后就其资格提供了以下结论性陈述：

通过她的教育和实践经验，她已证明自己完全有能力且处于有利地位以推进拟议事业，这归因于她的成就记录和在其领域的专业知识，以及她所工作过的公司中担任的各种领导和关键角色。

仅通过缺乏充分证据支持的结论性主张来声称资格是不够的，必须提供证据加以证明。Matter of Ho，22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。此外，我们可行使裁量权，将申请人提交的意见陈述视为参考性意见，若该意见在证据上不足，我们无需接受它，或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。我们认定教授I I的意见书不具有足以支持申请人在Dhanasar第二项要件下主张的价值。

其次，申请人称审理主任提到其教育仅是一个因素，但未充分解释为何补充证据不足。申请人指出审理主任未提及其获得的认证，并在未具体详述缺陷的情况下拒绝了证言信件。申请人认为这直接违反了USCIS政策手册，该手册反映企业家可提供独特类型的证据以证明资格，例如“学位、认证、执照、经验信”。见一般性6 USCIS Policy Manual F.5.(D)(4)，https://www.uscis.gov/policymanual。我们同意该机构政策反映企业家“可以”提交此类证据，但它并未提供

的是，简单提交这些类型的证据将自动导致申请人在Dhanasar任何要件下满足其举证责任。申请人仍必须解释这些提交的材料如何共同证明其处于有利地位以推进拟议事业。

关于这些证明文件，我们注意到审理主任在拒绝决定中并未将其纳入讨论。但我们也注意到，申请人并未解释这些证明文件在她证明自己处于有利地位以推进该事业方面应发挥何种作用。申请人还对审理主任对推荐支持信函的处理提出异议。尽管上诉书面论证意见反映审理主任对这些信函给予了轻视，且除称其“缺乏具体、详细的信息以表明申请人处于有利地位”外几乎未作解释，但申请人同样未提出任何论证以说明这些信函如何有助于她满足第二项要件的要求。虽然这可能是一项被主张的错误，但申请人并未通过解释这些信函为何以及如何在其有利方向上产生决定性影响、以表明她处于有利地位推进该事业来支持该主张。审理主任无法评估申请人未提出的主张。

申请人指出审理主任未直接评估的其他形式的证据包括她作为他人工作的评判者以及已发表材料的作者身份。申请人称审理主任本应就拒绝这些材料提供充分理由。然而，审理主任似乎并未拒绝这些材料或拒绝考虑它们，而是认定这些材料不足以支持申请人关于她处于有利地位推进该事业的主张。关于审理主任未讨论此类证据的问题，如果申请人解释了未能分析这些证据对案件结果产生了某种可辨别的影响，我们本可能认定这些错误对申请人造成了不利影响。但仅证明机构决定中存在错误是不够的，申请人还必须证明其因这些错误而受到不利影响。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009); Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016); Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。

申请人在上诉书面论证意见的这一要件部分最后对审理主任关于缺乏潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣以证明她处于有利地位推进该事业的认定提出异议。申请人将审理主任的这一分析与要求她从美国雇主或美国任何其他相关方获得工作邀请以帮助推进其案件相等同。她随后指出其在 RFE 回复中提供的个人计划，并声称该计划证实了她未来的事业。由于审理主任未对申请人的个人计划提供详尽分析，我们在此予以说明。

该个人计划与其说是商业计划，不如说是申请人工作经历和资质的摘要、证明其希望提供的此类服务需求的一般行业信息、对其拟议事业的简要说明，以及她关于该事业如何能在国家层面产生影响的意见。关于最后一项，她作为个人计算机系统工程师向个别组织提供服务的咨询服务，以及这些服务在国家层面的影响，更多地与第一项要件相关，在该要件中我们评估拟议事业的国家重要性。在此，她必须说明她处于有利地位将其计划付诸实施，而该个人计划未能达到这一要求。

该个人计划可能有助于列出作为单一信息技术顾问执业的一些考虑因素，但它未能充分帮助申请人证明她处于有利地位推进拟议事业。虽然并未具体要求某一特定类型的证据，但申请人本可以例如纳入以下信息或证据：她将如何营销其服务；其服务与其他计算机系统工程顾问相区别的任何方面；她将采用的定价结构以及该结构与类似竞争顾问的比较；创建和启动咨询业务所需的资金，包括每月固定成本和设备支出；特定期间内的预计成本和收益；在类似努力中的过往成功，包括她声称在美国创立的一家公司；或与该事业相关的其他可衡量的进展。

最后，尽管申请人在上诉书面论证意见中称，她无需表明已从美国雇主或美国任何其他相关方获得工作邀请以帮助推进其案件，但第二项要件下的一项考虑因素仍然是，她是否已获得潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。我们注意到她在上诉中并未作出此种表明。

综合考量申请人在该要件下的各项主张，我们认定她未能证明符合该 NTW 要求下的资格。记录未反映潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人有足够的兴趣以表明申请人处于有利地位推进其拟议咨询业务。证据也未显示她经营多家企业的过往记录、未来活动计划以及在美设立新公司的进展达到了使其处于有利地位推进拟议事业的水平。基于上述理由，申请人未能证明其满足 Dhanasar 框架的第二项要件。

B. Dhanasar 的其他要求

在上诉中，申请人主张她满足 Dhanasar 分析框架下的其他资格要求，但她未能满足 Dhanasar 必要的第二项要件。由于这一缺陷对上诉具有决定性，我们对剩余问题保留意见。当案件无论其他资格考量如何均值得拒绝时，我们无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（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 ”））；另见 Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.1, 678 (BIA 2023)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。