MAY122023_04B5203 · 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：26246905 日期：2023年5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）

申请人是一名工商管理人员，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，依据《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）分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第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）可酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院 2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未界定“ 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）中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情批准对工作邀请、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人

被归类为 EB-2 类别，且证明：(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从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，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、从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任拒绝了该申请，认定虽然申请人处于有利地位以推进其拟从事的事业，但拟从事的事业不具有国家重要性，以致权衡之下豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。本办公室同意审理主任关于申请人不符合国家利益豁免资格的整体决定，但不同意并将撤回审理主任关于申请人处于有利地位以推进其拟从事事业的具体认定。

A. 实质价值和国家重要性

虽然审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值，但也认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因为申请人未能证明拟从事事业的更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于下述理由，本办公室同意。

在根据 Dhanasar 确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 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内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，或具有其他重大积极经济效应，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。因此，根据 Dhanasar 确定国家重要性的关键，是拟从事的事业是否具有潜在的前景影响，且其更广泛的影响达到国家重要性的水平。因此，审查的不是非公民将填补或履行什么职责或什么职业，而是其结合职业和职责的实际计划。

如上所述，申请人拟从事的事业是继续其作为工商管理人员的职业生涯，与美国公司合作进行业务发展和扩张。申请人在 Dhanasar 框架第一项要件下确立其资格，援引其简历中所述的以往专业经验、奖项和认可，以及更新的“ 专业计划 ”。申请人提交了来自以往雇主的数封就业证明信，描述申请人在受雇期间完成的工作，以支持其拟从事事业中工作的潜在前景影响。他们还提交了来自 LinkedIn 和 FGVOnline 等多个地方的众多证书， purporting 支持其在工商管理子学科方面的技能。并且他们提供了一份来自路易斯安那州[已隐去]大学[已隐去]助理教授[已隐去]的专家咨询意见。

在上诉中，申请人称，更新的“ 专业计划 ”中所述的拟从事事业的国家重要性源于其执行自我开发的“ 价值三要素 ”1，结合其打算与美国公司开展的工作。申请人主张，当美国公司利用申请人的工作时将实现的潜在价值广泛涉及国家重要性。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3（BIA 1998）；另见 burden 的定义

1 在更新的“ 专业计划 ”的其他地方，申请人将其“ 独特工作方法 ”称为“ 勇气三要素 ”。虽然初看之下这可以解释为笔误，但其在更新的“ 专业计划 ”中反复出现，确实引发了合理疑问：这究竟是申请人所描述的“ 独特工作方法 ”，还是针对补件通知（RFE）的品牌化操作。

引自《布莱克法律词典》（第11版，2019年）（反映证明责任包括举证责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提交符合适用法律、法规和政策规定的证据，足以使该问题在实体上得到裁决。

经审查申请人提交至案卷的证据和论证，申请人拟议事业的缺陷变得显而易见。申请人的证据和论证无助于其承担举证责任和说服责任，因为其与Dhanasar框架第一项要件下申请人拟议事业的国家重要性无关。

申请人的上诉强调，正是其对拟议事业的执行将该事业提升至国家重要性的水平。但申请人的论证凸显出对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。Dhanasar框架第一项要件着眼于拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架不关注拟议事业成功的可能性。申请人关于其过去在拟议事业中成功表现的主张，以及关于其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明Dhanasar框架第二项要件下的资格。

申请人的就业核实信函未反映申请人的拟议事业如何涉及国家重要性，因为这些信函着眼于申请人过去的工作。在Dhanasar第一项要件下评估拟议事业的国家重要性时，我们关注的是其潜在的预期或未来影响。申请人证明此前从事过类似工作，并不影响拟议事业基于其国家重要性的潜在预期影响。

此外，来自LinkedIn或FGVOnline的远程或在线学习研讨会的各类离散商业相关科目（如谈判、肢体语言、领导力、多元化等）证书，并未阐明申请人事业的国家重要性。申请人获得的证书与其个人及其自身核心技能的个人发展相关。申请人拟议事业的国家重要性独立于且区别于申请人的技能。2

更新的“职业计划”也不足以证明拟议事业潜在预期影响的国家重要性。更新的“职业计划”将申请人的拟议事业描述为一项计划，即“在美国土地上部署我独特的企业发展与扩张工作方法”。申请人将这一方法命名为“价值三要素”，旨在“通过代理人之间快速交换服务和产品建立有利可图的合作伙伴关系，并对社区产生高影响”。但申请人曲折的解释似乎是技术术语，没有任何可认知的实质内容，无法据此评估“价值三要素”的国家重要性。申请人未提供任何实质性、证明性或相关的证据，证明源自

2 申请人的教育、技能和知识是Dhanasar第二项要件下评估的相关要点。

申请人“非线性”实施其“价值三要素”的更广泛影响，或任何独立于可能聘用申请人服务的客户所能实现的利益之外的积极经济影响。

申请人提交的咨询意见也未说明申请人的拟议事业如何涉及国家重要性的关切。撰写人将其分析集中于申请人此前在先前雇主处履行工商管理职责的表现。撰写人还称，申请人的工作将通过支持小企业来支持国家利益。撰写人还提到，改善公共卫生的国家利益将得以实现，因为申请人最初打算重点向口腔保健企业提供服务。但申请人的服务对小企业以及公共卫生的影响，若超出仅利用申请人服务的这些群体子集这一范围，并未达到国家重要性的水平。撰写人未通过指明申请人拟议事业的更广泛影响或任何可归功于其的积极经济影响，来解释该事业的潜在预期影响。

尽管咨询意见引用了美国劳工部和白宫的公开信息，试图确立改善小企业经济状况和惠及公共卫生倡议的总体重要性，但他们未证明申请人拟议事业所设想的在这些领域进行日常业务管理如何达到国家重要性的水平。

因此，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

并且我们必须撤销审理主任的结论，即案卷已证明申请人根据Dhanasar框架第二项要件处于推进拟议事业的有利地位。在评估申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时，我们审查以下内容及任何其他相关因素：

- 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；
- 申请人为拟议事业制定的未来活动模式或计划，该模式或计划由个人制定，或个人在制定中发挥了重要作用；
- 在实现拟议事业方面的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

如上所述，申请人的证明责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Y-B-，21 I&N Dec. 第1142页注3。案卷包含申请人教育背景的证据，以及申请人为获得来自LinkedIn或FGVOnline的远程或在线学习研讨会的各类离散商业相关科目（如谈判、肢体语言、领导力、多元化等）在线证书而作出的课外努力的证据。但仅仅孤立地拥有教育、技能和/或知识，并不能使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被综合评估以确定

申请人处于推进拟议事业的有利地位的程度。从案卷证据的整体来看，不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个别考量将如何证明申请人处于推进其拟议事业的有利地位。例如，案卷未反映申请人此前履行经历信函所述职责的表现如何属于与其拟议事业类似的努力，或如何构成成功记录。申请人更新的“职业计划”为其拟议事业确定了目标受众，但未证明其计划如何与目标受众接触，或任何其他构成申请人已制定或在其制定中发挥重要作用的未来活动模式以推进其拟议事业的内容。更新的“职业计划”反而仅着重强调申请人过去所做的工作及其在未来继续相同活动的资格。案卷根本未反映实现拟议事业的任何进展。申请人提交的推荐信并非案卷中关于对申请人在其申请中提出的事业有兴趣或支持的实质性、相关或证明性证据。因此，申请人未以实质性、相关和证明性证据证明其处于推进拟议事业的有利地位。

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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人主张其拟议事业的国家利益足够紧迫，足以证明豁免的正当性，且美国将从其对该事业领域的贡献中受益。由于申请人未证明其满足Dhanasar框架的第一项或第二项要件，其未表明有资格且在其他方面值得国家利益豁免，我们保留此问题不予裁决。见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526注7（BIA 2015）（在申请人本无资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的必备要件，我们认定其未证明有资格或在其他方面作为自由裁量事项值得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。