# MAY142024_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：31134823 日期：2024年5月14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，一名室内设计师/企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的非公民的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及对此分类所附的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人已证明其符合EB-2分类的资格或国家利益豁免的资格。此事现根据8 C.F.R. § 103.3由我们审理上诉。

申请人负有举证责任，需以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此，她不符合Dhanasar框架第一项中的国家重要性组成部分。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其EB-2分类资格或Dhanasar剩余项的上诉论点。1

I. 法律

要确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位

1 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对无需裁决即可达到结果的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代问题）。

加上五年专业领域的渐进经验相当于硕士学位。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遇到的专业知识水平。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的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 如果申请人做到这一点，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

接下来，申请人必须证明他们值得“ 在国家利益 ”中自由裁量豁免工作邀请要求。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. at 889，提供了裁决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）可酌情3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业具有实质价值和国家重要性；
- 个人有能力推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

主任认定申请人未证明其符合EB-2分类资格，即作为持有高级学位或同等学历的专业人士成员或具有特殊能力的人。4 该法第203(b)(2)(A)条，8 C.F.R. § 204.5(k)。关于国家利益豁免，主任认定申请人证明其拟议事业具有实质价值，且她有能力推进该事业。然而，主任进一步结论，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，或总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

2 USCIS此前已确认这种两部分裁决方法在特殊能力外国人背景下的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，结论USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上是自由裁量的）。
4 我们同意主任的认定，即申请人未证明其符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。申请人持有来自[已隐去]的“ 室内设计技术专家学位 ”（titulo de Tecn ó logo em Design de Interiores）。根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE），技术专家学位（T í tulo de Tecn ó logo）是在完成两到三年大学学习后授予的。此外，申请人提交的ETA 750 B表表明她拥有“ 副学士 ”学位。因此，该学位不等同于美国学士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。由于我们基于其他理由解决此案，我们无需确定申请人是否符合作为具有特殊能力的非公民的EB-2分类资格。

申请人，一名室内设计师/企业家，打算发展和扩展她的业务，_____5 她表示她在“ 室内设计和个人整理、可持续设计、AutoCad和Autodesk、项目管理、建筑和施工、谈判和团队发展 ”方面拥有超过15年的经验。她声称其拟议事业将“ 促进创新、新商业实践、经济繁荣和整体社会福利的获取。 ”

在初始提交时，申请人提交了其律师的封面信、“ 确定性声明 ”、商业计划、其教育和经验证据、已成立公司的证据、雇佣信、推荐信、专家意见信以及文章和行业报告。

在初始审查后，主任发布了证据请求（RFE），允许申请人有机会提交额外证据以尝试确立EB-2分类和国家利益豁免的资格。6 申请人对RFE的回应包括律师信、重新提交先前提交的证据、其教育和经验证据、雇佣信、推荐信以及文章和行业报告。

在审查申请人的RFE回应后，主任认定申请人已证明她有能力推进其拟议事业。然而，主任认定申请人未证明其符合作为高级学位专业人士或具有特殊能力的非公民的分类资格。此外，主任结论，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，或总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。具体而言，主任认定证据不支持申请人的陈述，即其拟议事业将在该领域产生更广泛影响、具有显著潜力雇用美国工人、将产生重大积极经济效应、将广泛增强社会福利或广泛增强文化或艺术丰富性。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并声称主任“ 施加了超出法规规定的新颖实质性和证据要求 ”，“ 未适用适当的举证标准……并错误地适用了法律 ”，以及“ 未适当考虑 ”申请人的简历、商业计划、“ 领域工作 ”、推荐信或行业报告和文章。

关于申请人声称主任施加了“ 新颖实质性和证据要求 ”的论点。我们不同意。尽管移民程序中的证据标准是优势证据标准，但举证责任完全在申请人身上，需提供实质性、相关且具有证明力的证据以满足该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。A

5 我们注意到，申请人还提交了C=:J的组织证书及其他文件，但未说明其在她拟议事业中的作用。我们进一步注意到，申请人在其补证答复中提交了一份针对她个人的工作录用通知，而非针对她与其拟议事业相关联的实体。若其拟议事业依赖于创办自己的企业，而该工作录用通知存在冲突且未获解决，我们无法全面评估任何拟议事业的影响。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

6 在补证通知中，审理主任认定申请人未能证明其符合EB-2分类资格，或未能证明其作为裁量事项符合国家利益豁免资格。然而，审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值。

申请人的举证责任既包括初始的举证产生责任，也包括最终的举证说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证产生责任和举证说服责任）。审理主任正确指出，申请人必须以优势证据标准证明其符合国家利益豁免资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76。尽管引用了系列判例，申请人并未分析审理主任如何未能适当考虑记录中的证据。此外，申请人援引其简历及其“ 在该领域的工作 ”，这些涉及Dhanasar分析框架的第二项要件，而审理主任已认定申请人已确立该要件。7 申请人所引用的文章和行业报告均为一般性内容，并未讨论其拟议事业。

在Dhanasar框架下确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 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。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。我们在确定国家重要性时，考察申请人具体拟议事业的潜在预期影响。

在上诉中，申请人主张其通过“ 建立_____ ”在“ 室内设计与创业 ”方面的拟议事业“ 有望创造直接和间接就业机会 ”。此外，申请人声称其“ 致力于服务中小型企业，尤其是少数族裔和女性拥有的企业，这与联邦倡议相一致 ”。申请人补充说，其“ 丰富的经验，体现在其多元化的作品集和领导角色中，展示了其对室内设计行业趋势和标准的影响力 ”。

首先，我们注意到，申请人关于其拟议事业所称国家重要性的论点，基于全部证据未能达到所需的举证标准。在其上诉书面论证意见中，申请人主张“ 考虑到她这样水平的专业人士能为美国经济贡献多少 ”，其“ 拟议事业显然具有国家重要性 ”。然而，在考虑拟议事业的国家重要性时，我们并不考察申请人的资格和专长，而是考察该事业是否会产生重大积极经济效应、是否具有雇用美国工人的显著潜力、是否会广泛增进社会福利，或是否会广泛增进文化和艺术丰富。因此，申请人关于其经验表明其拟议事业具有国家重要性的主张，不能满足其确立国家重要性的举证责任。

7 我们无需就申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位作出裁定，因为我们基于另一理由裁决本案。

其次，申请人声称其公司的建立将创造“ 就业机会，促进国家就业率和整体经济健康 ”。在其“ 最终声明 ”中，申请人称其企业“ 总部位于马萨诸塞州，并准备服务HUBZone地区 ”。她声称，“ 目标是这些服务不足地区为美国工人创造就业机会，同时为他们提供建立和扩展职业可能性的机会。 ”此外，她表示其企业“ 预计在运营的前五（5）年内为美国工人创造43个直接就业岗位 ”。除所称的就业创造外，申请人表示，“ 到[其公司]第五年，总收入将达到17,453,887美元，预计从1,407,604美元的总投资中缴纳1,073,846美元的所得税。 ”

关于申请人的HUBZone主张，我们将在下文处理。至于申请人关于为美国工人创造就业和产生税收收入的主张，她援引其商业计划书作为佐证。经审查申请人的商业计划书，我们发现申请人的主张未获记录中证据的支持。例如，商业计划书显示，在“ 第一年 ”，申请人的公司将获得118,933.75美元的投资。还将创造13个新工作岗位。预计净销售额为1,503,500.00美元，“ 第一年 ”的毛利润预计为608,675.00美元。尽管申请人提交了公司实体存在的证据，但记录并未证实其声明和商业计划书中的预测将如何实现。申请人未证明其所创建实体将如何获得资金，或该实体已有待完成的就业合同。正如Dhanasar中申请人提议的教学活动未被证明对STEM教育领域产生更广泛影响一样，此处申请人未证明其拟议事业将对室内设计领域产生超出受益于申请人服务的公司之外的更广泛美国经济影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们认定，申请人基于其关于收入和税收的所称预测，未能证明其事业的国家重要性。

此外，申请人未提出充分证据证明其拟议事业“ 具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人的商业计划书称，申请人的公司“ 将位于马萨诸塞州内的一个HUBZone ”。8 我们注意到，申请人未提供证据证明其事业将参与小企业管理局的HUBZone计划，或其主要办公地点将位于HUBZone内。重要的是，申请人提供了一份“ 商业实体摘要 ”，显示其公司的主要办公地点位于马萨诸塞州I_____I，根据小企业管理局网站，该地点不在HUBZone内。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。申请人未证明其拟议事业将如何在经济萧条地区产生重大积极经济效应。

8 根据小企业管理局网站，“ HUBZone计划推动历史上未充分利用商业区的小企业增长，目标是每年将至少3%的联邦合同资金授予HUBZone认证公司。 ”

教授！ lof the 代表申请人提供了一份专家意见书。我们认可该专家意见书包含了对申请人拟议事业国家重要性的主张分析。教授I I指出，申请人是一位"经验丰富的室内设计师"，拥有"巴西艺术行业的知识"。基于申请人主张的经验和知识，教授！ I得出结论认为，申请人将有能力"抓住巴西艺术领域的市场机遇和投资"。然而，申请人的拟议事业并非在巴西"抓住市场机遇"，而是发展和扩展她的业务，_____，这是一家位于美国的室内设计公司。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将驳回该意见或给予其较低的权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格认定的推定证据。Id.

我们得出结论认为，该专家意见的证明价值很小，因为该意见并未实质性地涉及申请人拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。教授 I未解释申请人拟议事业将如何对美国经济产生实质性而非边际性的影响。虽然教授！ I主张"将需要室内设计师来帮助满足老龄化人口未来的居住需求"，但她并未表明申请人的拟议事业将如何具体地成为该进程中重要的、具有国家重要性的组成部分。教授！ l未解释申请人的拟议事业将如何成为未来为"老龄化人口"准备住所需求的一部分，或如何成为该进程中具有国家重要性的组成部分。

由于申请人未能按照Dhanasar框架第一要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，她不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第二和第三要件将无实际意义。因此，我们对申请人在Dhanasar第二和第三要件下的资格保留裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们得出结论认为，申请人未能确立国家利益豁免的资格，或在裁量上不具备获得该豁免的理由。

裁定：上诉被驳回。