NOV252024_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：34888229 日期：2024年11月25日

对德克萨斯服务中心决定的 appeal

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名财务经理，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对该分类所附工作要求（从而劳工证要求）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)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了申请，认定尽管申请人作为具有特殊能力的个人符合EB-2分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准（preponderance of the evidence）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进行 de novo 审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 审查，本办公室将驳回上诉。

I. 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。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要求符合国家利益。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力（Exceptional ability）是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。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：

(A) 官方学术记录，显示该[非公民]拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该[非公民]在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该[非公民]已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就及重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 规定：“ 如果上述标准不 readily 适用于受益人的职业，申请人可以提交可比证据以确立受益人的资格。 ”

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。1 如果申请人做到这一点，本办公室随后将在最终实质审查（final merits determination）中考虑所提供材料的整体，并评估记录是否显示申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）。这一两步分析与本办公室的裁定一致，即“ 真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定 ”，以及本办公室审查“ 每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独还是在证据整体的背景下，以确定待证事实是否可能为真 ”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，他们随后必须确立他们值得“ 在国家利益下 ”对工作要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

1 USCIS已在特殊能力外国人的背景下确认了这一两部分审理方法的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

虽然法规和相关条例均未定义“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) 中为国家利益豁免申请的审理设定了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项，2 对分类为EB-2类别的申请人授予工作要求、从而劳工证的国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟议事业，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虑因素。

第三项要件要求申请人证明，在适用因素的权衡下，豁免工作要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可以评估诸如以下因素：鉴于该非公民资格的性质或拟议事业，该非公民获得工作邀请或申请人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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该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，豁免工作要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

申请人寻求建立和经营 _____ 一家技术驱动的财务咨询公司。审理主任认定申请人符合具有特殊能力的个人资格。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

2 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具有自由裁量性质）。

A. EB-2分类的资格

关于基础EB-2分类，审理主任认定申请人至少满足上述六类中的三类，并在未进行最终实质审查的情况下得出结论，认为申请人符合特殊能力个人的资格。然而，仅满足至少三项标准本身并不足以确立该分类的资格。当申请人满足初步证据要求后，我们随后在最终实质审查中考虑所提交材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人具备特殊能力。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查法，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查的语境加以考量）；另参见Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不能仅凭证据的数量来确定，而应凭其质量来确定 ”，也与以下原则一致：我们审查“ 每一份证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在证据整体的语境中审查，以确定待证事实是否可能为真。 ”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在我们对申请人是否符合基础分类资格进行重新审查时，我们将撤销审理主任决定中认定申请人已证明其为特殊能力个人的部分。

然而，根据Dhanasar分析框架，解决与申请人是否符合豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）资格相关的问题，对本上诉具有决定性意义。因此，我们将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别资格的考量。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人在其他方面不符合救济资格，则拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. Dhanasar第一项要件：拟议事业的实质价值和国家重要性

审理主任认定申请人未能确立拟议事业的实质价值和国家重要性，因为她在回应审理主任的证据请求（RFE）时“ 引入了新的拟议事业 ”。在上诉中，申请人主张审理主任错误地“ 评估了其拟议事业的国家重要性和实质价值 ”，并且“ 未能根据Dhanasar框架适当考虑证据 ”。在申请中，申请人表示她打算在美国公司内的财务和预算管理领域谋求领导职位。然而，在回应RFE时，申请人改变了计划，转而表示她现在打算开设并经营一家财务咨询公司，为各种规模的企业提供全面支持和指导。这是不允许的，在驳回申请时，审理主任认定申请人的商业计划不足以确立拟议事业的国家重要性，因为其生效日期2024年5月晚于申请最初提交日期2023年9月15日。我们同意。申请人最初对其拟议事业的描述并未包括开设和经营企业的计划。只有在RFE发出后，申请人才首次提出其开设企业以提供财务咨询服务这一拟议事业。

申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，RFE的目的是获取信息，以澄清在申请提交时是否已确立所寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在此，申请人对其最初寻求财务/预算管理职位的拟议事业作出了重大变更。由于Dhanasar框架要求分析拟议事业的实质价值和国家重要性，此种变更对其国家利益豁免资格具有重大影响。

申请人在RFE回复中提出的新拟议事业，以及在本上诉中所主张的内容，描述了关于拟议事业的一套新事实。申请人开设并经营其财务咨询公司的拟议事业是在提交日期之后提出的，不能追溯确立资格。因此，我们认定申请人对拟议事业作出了不允许的重大变更。因此，我们将按照最初呈现的事实模式来审理申请：申请人计划在美国公司的财务/预算管理领域谋求领导职位。我们将考虑她在提交后所作的重大变更。

记录包括一份书面论证意见、推荐信以及行业报告和文章。虽然我们未逐一讨论每一份证据，但我们已审查记录并考虑了申请人的国家利益豁免资格。申请人强调了财务经理的角色，并称该职位通过“ 确保关键行业的财务稳定和安全 ”而具有实质价值和国家重要性。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景影响。相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ”Id. 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影响的事业，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。 ”Id. at 890。在此，记录未包含充分的佐证证据，以显示申请人的具体拟议事业在财务管理行业提供更广泛影响、增进美国社会福利，或对美国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

申请人强调其12年的财务管理经验，并主张其专业背景使其成为具有实质价值和国家重要性的人。尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质意义，但它们在Dhanasar第一项要件的语境中属于错位。申请人的专业经验通常与Dhanasar第二项要件相关——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但它们通常与Dhanasar第一项要件无关——即某一具体的、前瞻性的拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性。参见id. at 888-91。第一项要件关注拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须根据Dhanasar第一项要件确立其具体事业具有国家重要性。然而，申请人未能显示其拟从事的具体事业

具有显著潜力雇用美国工人，或以其他方式为美国提供重大积极经济影响。

申请人表示她打算通过培训下一代专业人士并与员工分享知识（这些员工将把知识带入其未来的商业事业）来为公司增加价值。她还指出，作为财务经理，她将在作出可显著影响公司增长和成功的战略财务决策方面发挥关键作用。尽管我们认可申请人的证据和主张，但我们认定申请人未能显示其拟议事业将充分延伸至其客户之外，以在更广泛层面上增进社会福利从而表明国家重要性。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未能确立申请人拟议事业的影响将具有国家重要性。在没有提供佐证此类主张的证据的情况下，声称一项事业具有国家重要性或将产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人拟议的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于案卷中的文件材料未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能证明其作为裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。