SEP142023_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

案卷号：28429775 日期：2023年9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）

申请人是一名生产与制造工程师，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士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然申请人符合EB-2类别的资格，但记录未能证明豁免该类别职位邀请要求符合国家利益。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，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基础EB-2移民类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，申请人还必须证明其符合“符合国家利益”的酌情豁免职位邀请要求的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家

利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人提议通过设立和运营一家管理咨询公司来继续其作为生产与制造工程师的职业生涯，~----------~ 她表示，该公司将为美国的中小型公司提供“ 产品开发、质量控制和制造工艺改进咨询服务 ”。

审理主任认定，申请人基于获得相当于外国学士学位后在该专业领域拥有五年渐进式经验，符合EB-2类别中持有高级学位专业人士的资格。审理主任还认定，申请人已证明其拟议事业的实质价值。然而，审理主任认定，申请人未能证明Dhanasar框架中任何其他必要要素，因此未能确立国家利益豁免的资格。申请人对审理主任关于拟议事业的国家重要性、其是否处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免职位邀请要求是否有利于美国的认定提出上诉。

然而，作为初步事项，本办公室不同意审理主任关于申请人符合持有高级学位专业人士资格的认定。记录确实显示，申请人于2016年获得了相当于外国四年制生产工程学士学位。然而，记录未能证明申请人在获得该学位后在该专业领域拥有至少五年的全职渐进式经验。申请人提交了其前雇主同事的支持信，但未提交任何来自前雇主的信函，以具体证明其雇佣的起始和结束日期、具体职位名称和工作职责，或其他证明五年渐进式经验所需的信息。见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)；另见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。此外，申请人自己的简历声称其在2016年完成学士学位后仅有两年经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（要求当学士学位和工作经验结合以确立等同于高级学位时，学位必须先于工作经验）。申请人在任何未来需要以持有高级学位专业人士资格确立资格的程序中，需解决此缺陷。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

此外，申请人似乎并未主张持有高级学位专业人士的资格。相反，申请人声称作为具有特殊能力的人士符合EB-2类别的资格。2 具体而言，申请人提交了其声称可确立条例规定的

1 另见 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属酌情性质）。

2 “ 特殊能力 ”指在科学、艺术或商业领域显著高于通常遇到的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。个人必须首先提交满足六项标准中至少三项的文件

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的标准（涉及特殊能力领域的学位、文凭或类似奖项）；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)（涉及执业执照）；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)（涉及专业协会会员资格）；以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)（涉及对领域的成就和重大贡献的认可）。3

由于审理主任错误地认定申请人符合持有高级学位专业人士的资格，审理主任未分析并认定证据是否证明申请人具有特殊能力。虽然本办公室可将此事项发回重审，由审理主任重新评估申请人是否符合EB-2类别的资格，但本办公室最终同意审理主任的认定，即申请人未能确立拟议事业的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人仅涉及国家利益豁免问题；因此，本办公室拒绝裁断并在此保留关于申请人是否已确立具有特殊能力资格从而符合EB-2类别资格的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；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，拒绝在上诉中裁断替代性问题）。

现在本办公室转向申请人的国家利益豁免请求。如上所述，审理主任认定记录未能确立拟议事业的国家重要性，如Dhanasar第一项要件所要求。具体而言，审理主任认定记录未显示拟议事业有潜力提供实质性积极经济影响、广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或以其他方式具有国家或全球影响。审理主任还指出，申请人主要侧重于其自身背景以确立国家重要性。但由于第一项要件的重点是事业本身，而非申请人的背景，审理主任认定这不足以确立国家重要性。最后，审理主任指出，在分析国家重要性时，USCIS侧重于申请人将做什么，而非广泛的、一般的职业分类。由于拟议事业比一般职业更具体，申请人应提供细节，不仅说明该职业通常涉及什么，还应说明申请人在该职业内具体提议从事何种类型的工作。

在上诉中，申请人概括性地主张审理主任不当施加了高于优势证据的证明标准，且未适当考虑记录中的证据，包括申请人的简历、该领域经验、商业计划、推荐信以及行业报告和文章。然而，申请人未以

证据类别。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该分类的资格。如果申请人确实满足至少三项标准，我们随后将进行最终实质审查，以决定证据在整体上是否显示该个人被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专业知识。USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。参见general~v 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

3 我们注意到，尽管申请人声称满足特殊能力分析第一步所使用的六项法规标准中的四项，但申请人未解释证据在整体上如何确立她被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专业知识，而这是分析第二步即最终实质审查所要求的。

具体说明该证据如何证明拟议事业的全国重要性，或审理主任如何错误地考虑该证据，而申请人仅凭无支持的断言不足以确立审理主任决定中的错误，也不足以满足其证明国家利益豁免资格的举证责任。

具体就拟议事业的全国重要性而言，申请人首先在上诉中主张，Matter of Dhanasar的措辞允许以区域为重点的事业仍然确立全国重要性，并且我们应“ 避免过度强调 ”拟议事业的“ 地理广度 ”。申请人正确地指出，Matter of Dhanasar引入的分析框架旨在减少对事业地理影响的关注。参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 887。然而，申请人并未声称审理主任就申请人拟议咨询业务的地理广度作出了任何具体的法律或事实错误。事实上，审理主任在认定其缺乏全国重要性时并未依赖地理广度的缺乏。相反，审理主任认定申请人未提供足够的信息和证据以确立拟议事业将对制造业产生更广泛的影响，或它将提供实质性的积极经济效应。尽管以区域为重点的事业可能具有全国重要性，但它仍必须具有广泛影响。Id. at 889。

其次，申请人在上诉中强调其在制造业和工程领域的工作经验和背景，以确立拟议事业的全国重要性。例如，申请人称她“ 在美国进一步推进其职业生涯的承诺……具有全国意义 ”，因为“ 凭借在该领域超过八年的多元经验，她已磨练了自己的技能和知识，使自己能够在行业中产生显著影响 ”。同样，申请人声称她“ 已获得作为其领域领导者的杰出声誉，并计划在美国继续其职业生涯，为美国市场维持经济增长 ”。申请人称这“ 对美国具有全国重要性，因为它对商业活动、国内就业市场、外国直接投资（FDI）以及最终美国经济产生涟漪效应 ”。

然而，申请人在该领域的技能、知识和声誉本身并不自证拟议事业的全国重要性。正如审理主任在决定中指出的，申请人知识和专业能力的证据通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到[非公民] ”以及他们是否处于有利地位来推进该事业。Id. at 890。此处的问题是申请人具体的拟议事业——经营一家管理咨询业务——在Matter of Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。虽然申请人在其领域中的地位在某些情况下可能与确立其事业的潜在预期影响相关，但申请人未在上诉中证明其在此处相关，尽管审理主任在决定中已具体指出这一缺陷。相反，申请人仅重述其在回应补证请求（RFE）时所作的相同主张，而未回应审理主任的认定。在没有进一步证据或信息的情况下，我们认定记录中的证据不支持以下主张：申请人在其领域的技能和声誉达到如此水准，以致证明其事业有潜力以与全国重要性相称的水平影响美国经济。

申请人还在上诉中主张，其拟设立的咨询公司将创造的预计就业岗位和支付的工资确立了其国家重要性，尤其是考虑到她打算将公司办公室设在“ SBA HUBZones ”。4 具体而言，申请人的商业计划预计，该咨询公司将在佛罗里达州、南卡罗来纳州和德克萨斯州的预期地点，在五年内创造29个就业岗位并支付3.08百万美元工资。然而，商业计划未解释用于确定其估算费用、预计销售额和收入或人员配置需求的方法。5 由于商业计划中的假设没有明确依据，我们无法评估该计划所述的就业创造和工资支付预测是否可信。此外，即使我们假设所述预测可信，申请人也未解释在五年内创造29个就业岗位如何有可能产生与全国重要性相称的实质性积极经济影响，即使是在经济萧条地区。

最后，申请人在上诉中就商业发展专业人士的全国重要性、企业家的全国重要性以及小企业的全国重要性提出一般性主张。例如，申请人断言“ [企]业家是应予培育的国家资产 ”；“ 小企业是美国经济的命脉 ”；以及“ 像[申请人]这样的商业发展和销售专业人士是公司财务稳定的关键…… ”。但这些主张即使属实，也涉及企业家精神、小企业和商业发展领域的一般情况，而非申请人具体的拟议事业。正如审理主任在决定中指出的，在确定拟议事业是否具有全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估全国重要性，我们关注“ [非公民]提议从事的具体事业 ”的潜在预期影响。参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。这些宽泛主张无助于确立申请人的拟议小企业或创业 venture 有潜力以与全国重要性相称的规模影响美国经济或制造业。

申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的全国重要性；因此，她不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未确立申请人在全国重要性方面的资格，我们对记录是否确立其余Dhanasar要件以及申请人是否符合EB-2分类资格保留意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. at 25（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. at 526 n. 7（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

4 美国小企业管理局（SBA）HUBZone计划根据经济和人口数据将某些地区指定为“ 历史上未充分利用的商业区 ”。美国小企业管理局，HUBZone计划，https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program/。

5 商业计划称财务计算基于“ IBISworld报告 ”。尽管该报告的副本在记录中，但尚不清楚该报告如何支持商业计划的预测。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar第一项要件的全国重要性要求。因此，我们认定申请人未确立其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。