SEP182023_05B5203 · 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：28051255 日期：2023年9月18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）

申请人是一名餐饮服务经理和企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免工作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)。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。

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签证分类的资格，即作为高等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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

科学、艺术或商业领域的“ 特殊能力 ”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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证据的文件。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。随后我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。2

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得“在国家利益方面”获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。本法第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）可作为自由裁量事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2签证分类

申请人主张其有资格作为特殊能力个人获得EB-2分类。然而，审理主任未就申请人是否符合特殊能力个人资格作出认定。申请人在上诉中承认这一点，但未涉及基础EB-2签证分类，仅主张其符合国家利益豁免的资格。4 由于记录中的证据未能以优势证据证明申请人有资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免，我们将把其是否符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格的问题保留待将来必要时审议。5

B. 国家利益豁免

申请人提议在佛罗里达州建立一家面包店，生产健康餐食、甜点和甜品。申请人称其事业“旨在向美国人介绍巴西烹饪[原文如此]，特别侧重于甜点。”

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人提议开展的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 例如，与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能符合条件。Id.

特殊能力。见一般性规定，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 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自由裁量性质）。

4 因此我们视为该理由已被放弃。未在上诉中提出的问题视为放弃。见，例如，Matter of O-R-E, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

5 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对其决定对结果而言不必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代问题）。

在其决定中，审理主任认定申请人拟议事业具有实质价值，我们同意。关于其事业的国家重要性，审理主任认定申请人未能证明其国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑其职业计划和陈述、推荐信以及行业报告和文章。此外，申请人部分依赖其在餐饮服务行业超过16年的经验来证明其拟议事业的国家重要性。然而，申请人在以往职位中的专业能力和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890。此处的问题是申请人是否以优势证据证明了其拟议工作的国家重要性。

我们审查了申请人来自其专业熟人的推荐信。作者们赞扬申请人在餐饮服务行业的能力以及使其成为职场宝贵资产的个人品质。虽然推荐信证明申请人的专业熟人对申请人及其工作的高度评价，但它们未就申请人拟议事业的影响或该影响如何延伸至其顾客之外提供有说服力的细节。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件的资格。

通过行业报告和文章，申请人强调了餐饮服务管理在酒店业中的重要性，以及美国该领域缺乏具有其背景的专业人员。6 我们同意餐饮服务管理领域很重要，且该领域的成功可能带来更多职业机会和经济优势。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 外籍国民提议开展的具体事业。 ”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。 ”Id. 虽然申请人提议在重要行业或领域工作，但这不一定足以确立具体拟议事业的国家重要性。此外，这些文章和报告未讨论申请人拟议事业的任何具体细节或其达到国家重要性水平的预期影响。

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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，申请人未能证明其独立面包店如何能够充分延伸至其顾客之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响餐饮服务行业。

我们还审查了申请人的商业计划，包括其收入和就业预测。申请人未充分描述这些预测的来源或依据，且即使她

6 美国餐饮服务专业人员的短缺并不使她的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

如果具备，他们也不会确立拟议事业的全国重要性。7 正如我们在 Dhanasar 中所解释的，“ 例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，第890页。在此，申请人未能证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响。由于缺乏关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人拟议事业给美国区域或全国经济带来的利益会达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上。

由于申请人未根据 Dhanasar 检验的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此保留这些要件。8 举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-376页。申请人在此未做到，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

7 申请人必须用相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。
8 见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 第25页及 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7。