APR182024_11B5203 · 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：30625363 日期：2024年4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）

申请人是一名业务经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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（de novo）。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人士。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)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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[1]，在申请人证明以下各项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，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为该事业属于本办公室所指出的可证明具有实质价值事业的领域范围：商业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未显示其具有国家重要性。

申请人打算在美国担任业务经理。在其初始职业计划中，申请人表示她打算继续“在RD&I[研究、开发与创新]市场……继续管理、维持良好的工作关系，并识别任何新业务机会。”申请人主张，她的领导能力和商业技能将使其能够“更高效地解决问题，帮助创造新方法，最终产生业务、增加解决方案组合和知识”，并且“可应用于美国任何地区[她]所在领域存在熟练劳动力短缺的任何地方。”最终，申请人主张其作为业务经理的工作具有国家重要性，因为其事业将在美国创造就业、产生更多税收、为企业创造知识产权，并通过敏捷方法改善企业的分析和流程。为支持该事业的国家重要性，申请人还提交了其简历、一封专家意见书，以及关于各种商业管理职业和美国经济趋势与展望的行业文章。[2]

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份新的职业计划，称其“拟议事业是在[运]输[商]业[管]理和[物]流……在[运]输和[供]应市场中，开发和管理库存控制、市场研究、销售和生产预测，以及营销领域的营销情报。”该

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

新的职业计划描述了申请人“从事流程优化和业务管理”以“通过自动化、人员发展和时间管理实现显著的财务成果”的计划。申请人还提交了其简历的更新副本以及一封新的专家意见书。

审理主任认定，记录未能确立申请人事业的国家重要性，因为其事业的前瞻性影响不会充分延伸至其未来雇主及其客户之外，从而对行业或领域产生更广泛的影响。此外，审理主任认定，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质积极经济影响。审理主任举例指出，申请人未提供关于可归因于其未来工作的预计经济影响或就业创造的充分信息或证据。

在上诉中，申请人概括主张审理主任关于该事业未达到国家重要性水平的结论有误。在此过程中，申请人依赖其此前在回应审理主任RFE时提出的相同论点，主张记录“有力地证明[她]确实满足Dhanasar框架的第一项要件。”值得注意的是，申请人未具体讨论记录中的证据，也未解释该证据如何支持其主张或以其他方式推翻审理主任的结论。无支持的断言和推测没有证据价值，不足以证明提交方已满足其举证责任。见 Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。

经重新审查，本办公室同意，记录未能以优势证据标准证明申请人的拟议事业具有国家重要性。在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，并指出“[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. 本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质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。

尽管申请人在案卷中的陈述反映其意图为其未来雇主和客户提供有价值的服务，包括“增加其市场份额、改善销售并触及新客户”，但她未提供充分的信息和证据以证明其雇主和/或未来客户由此获得的业务增长达到了国家重要性的水平。例如，虽然申请人声称她与各种规模公司的合作将“通过使公司更加以客户为中心、降低风险并提供竞争优势来增强商业生态系统”，但她未进一步解释其事业将如何对该领域产生更广泛的影响。未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述证明价值甚微。参见例如，1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在Dhanasar案中，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。在此同样，我们同意审理主任的意见，即案卷未显示

申请人的拟议事业足以超越其潜在雇主和客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响商业管理领域。

案卷亦未证明申请人的事业“ 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，尤其是在经济萧条地区。 ”Id. at 890。虽然申请人声称帮助公司制定营销策略并扩展其业务将“ 导致当地社区内经济活动增加 ”，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。同样，申请人关于其雇主和/或客户财务状况改善所产生的税收增加“ 可分配用于通过资助教育、医疗和基础设施等基本项目领域来增进社会福利 ”的主张，也不足以证明其事业的国家利益。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响并增加税收，但申请人未提供预计就业人数和收入增长以证明其事业将如何影响预期经营地区，也未提供证据证明其事业将影响经济萧条地区。申请人的陈述可合理地适用于该领域中任何对其雇主运营产生积极影响的业务经理，但国会并未就工作邀请和劳工证要求对商业专业人士提供一揽子豁免。

最后，我们审查了Dr. V-L-和Dr. M-I-的专家意见书，认定其在证明申请人事业的国家重要性方面证明价值甚微。虽然Dr. V-L-得出结论认为申请人的工作“ 可使美国的大型公司以及中型公司受益 ”，但他未详细说明这些益处如何超越申请人的直接雇主，也未为其拟议事业将对该领域产生广泛影响的结论提供依据。此外，两份专家意见书主要依赖行业的重要性来证明事业的国家重要性。例如，Dr. M-I-认为“ [运]输和物流行业对美国人的经济和福祉至关重要 ”，但未解释申请人的具体事业将如何为这些行业带来“ 国家甚至全球影响 ”。Id. at 889。USCIS可自行裁量将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见作为专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id.，另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同的权重）。在此，专家意见书的大部分内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所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)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。