AUG262024_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：33379557 日期：2024年8月26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）

申请人是一名企业管理人员，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的人员，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）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）驳回了该申请，认定记录未能证明拟议事业（proposed endeavor）具有国家重要性。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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，加上在专业领域五年的逐步晋升经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作要求（job offer requirement）的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可行使酌情权，[1] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业同时具有实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即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具有国家级重要性。

A. 实质价值与国家级重要性

上诉书面论证意见称，申请人作为企业管理人员的职位“ 将广泛影响各个领域，因为企业管理是任何商业机构的支柱 ”。所提供的证据并未证明这一具体事业具有国家级重要性。

第一项要件——实质价值与国家级重要性——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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家级重要性时，相关问题不是该个人将从事的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 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ” 拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，本办公室考察记录其工作潜在前瞻性影响的证据。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。

[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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

在此，申请人未能充分证明其作为企业管理人员的职位将对其所服务的单个公司或多家公司之外的领域产生更广泛影响。该书面论证意见集中于商业领域对美国经济的各种影响，并声称申请人作为企业管理人员的行动将“具有更广泛的影响，因为其结果将传播……到美国的其他每个领域”，并“创造了提高美国和世界生活水平的机会”。然而，该书面论证意见和记录未能充分解释她作为单个企业管理人员就业将如何在其雇主之外以国家级重要性的水平更广泛地影响整体领域。

申请人还声称其技能与他人“深度不同”，并且她将提供“超越当地社区范围的商业解决方案”以惠及该地区。然而，该书面论证意见未提供充分解释，以澄清其技能如何深度不同，或她将提供何种解决方案以惠及社区。主张需要支撑依据，因为断言本身不构成证据。见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重”）。

记录也未能充分证明国家级重要性。[2] 记录包括申请人的教育记录、培训证书、就业证明、薪资记录、其专业身份证明、绩效奖励和支持信函。[3] 申请人未解释该证据与国家级重要性有何关联，因为该证据指向申请人过去的成就和经验，而非该具体事业在商业领域的潜在影响。一般而言，此类证据更适合用于第二项要件，以确定申请人是否处于有利地位推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

此外，申请人提供了一封来自 博士的信函，其为
的教授。作为酌情事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，本办公室将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。本办公室最终负责就该个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信函并非资格的推定证据。同上。在此，该参考意见证明价值甚微，因为 博士对国家级重要性的评估未能充分处理 Dhanasar 关于国家级重要性的要求。该意见聚焦于商业领域的重要性，并分析申请人的技能将如何使其成为一名成功的企业管理人员。然而，这一聚焦点错位，因为决定一项事业国家级重要性的不是该领域的重要性，而是该具体事业将如何以与国家级重要性相称的水平影响该领域。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，申请人作为企业管理人员的能力更适用于确定申请人是否处于有利地位推进拟议事业，即第二项

[2] 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

[3] 本办公室注意到，在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了更新的薪资和就业文件以及一份培训证书。然而，证据显示申请人是在申请提交之后才开始该职位并完成培训的。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)。

要件。同上，第890页。该意见未能充分分析申请人的拟议事业将如何影响申请人雇主之外的领域，或带来重大积极经济效应。根据所提供的证据，申请人未能证明其拟议事业将对商业领域产生国家级影响。

此外，她未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响。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，可能具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人主张其就业将对美国经济产生“涟漪效应”，并将成为“主要经济贡献者”。国家重要性的认定取决于对申请人贡献的更广泛社会或经济影响的评估，要求她证明超出地方行业范围之外的更广泛利益。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未以证据支持其主张，以证明其作为个体企业管理者拟从事事业的经济活动如何达到国家重要性的水平。因此，申请人未能证明其作为销售总监的工作所产生的对区域或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。26 I&N Dec. at 890。

正如Dhanasar认定课堂教师拟从事的事业因不会更广泛地影响该领域而不具有国家重要性，我们认定记录未能确立申请人的拟从事事业将充分延伸至雇用她的公司之外，以更广泛地影响区域或国家。26 I&N Dec. at 893。她未能表明申请人所从事事业产生的对区域或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。

因此，我们认定记录未能证明申请人拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决对结果并非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)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定她未能证明其符合资格或否则在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。