DEC032024_06B5203 · 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：34837395 日期：2024年12月3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）

申请人是一名外贸专家，寻求就业第二优先（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（即劳工证）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驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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重新审查（de novo）。Matter of Christa'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、艺术或商业领域具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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，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）。

- 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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人无权获得对工作要求“国家利益”方面的自由裁量豁免。虽然审理主任认定申请人已根据 Dhanasar 第一项要件确立了其拟议事业的实质价值，且根据 Dhanasar 第二项要件她处于有利地位以推进其拟议事业，但申请人未能根据 Dhanasar 第一项要件确立其拟议事业的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。审理主任进一步认定，分析申请人是否根据 Dhanasar 第三项要件在总体平衡上证明豁免工作要求将有利于美国这一问题将没有意义。

本办公室注意到，在初次提交中，申请人主张她既作为高级学位专业人士又作为具有特殊能力的人员符合基础EB-2签证分类的资格。然而，审理主任的决定并未分析申请人是否符合基础EB-2签证分类。在上诉中，申请人声称审理主任承认她是高级学位专业人士。然而，记录并不支持申请人的主张，即审理主任已裁定她是否为高级学位专业人士或具有特殊能力的人员，并因此确立了其基础EB-2签证分类的资格。

由于本办公室认定申请人未能根据 Dhanasar 第一项要件确立其拟议事业的国家重要性，而这对本上诉具有决定性，本办公室保留以下问题：申请人是否已确立其作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人员符合基础EB-2签证分类的资格，以及她是否已证明 Dhanasar 第二和第三项要件。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“纯粹咨询性的认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。申请人是一名外贸专家，打算在航空领域的采购部门从事商业战略规划以及国际谈判和合作方面的服务。根据其职业计划，她的事业将通过提高美国公司的盈利能力、生产力和敏捷性来影响美国，并将通过改善美国劳动力的资质以促进业务增长，通过在跨文化沟通、谈判和战略规划等领域向美国工人提供指导和培训来促进业务增长。在回应审理主任的证据

请求（RFE）2时，申请人提交了其拟议计划的补充材料，在相关部分补充了她打算从事志愿项目，通过为非政府组织（NGO）提供战略规划来影响美国社区。她还解释其事业将涉及实施“ 航空链优化倡议 ”，该倡议将侧重于缓解材料短缺、优化库存和改善生产计划，以支持美国航空公司的财务目标。如上所述，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。

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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“ 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重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上 at 890。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，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。 ”同上。

审理主任认定申请人将仅限于为其可能工作的公司的客户服务，且记录中的证据未能证明其拟议事业将如何超越该组织及其客户，以更广泛地影响行业或领域。审理主任进一步认定，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人或以 Dhanasar 所设想的方式为我国提供其他重大积极经济效应。本办公室同意。

在上诉中，申请人声称审理主任未考虑其支持拟议事业国家重要性的证据，并具体指明了一封支持信和三篇文章。她主张这些文件证明其工作对美国经济具有直接和积极的影响。她解释该信函证实了其工作在供应链流程中的影响，并证明其努力将有助于建立更高效和更有韧性的生产基地，从而支持经济稳定和增长。然而，申请人的文件并不支持其主张，即其拟议事业将带来经济稳定或增长，也未证明其拟议事业将对该领域产生国家或全球影响，或在区域或国家重要性层面提供重大经济利益。尽管该信函讨论了其工作与供应链效率的关系，但并未证明其工作的更广泛影响，而是将分析限于其帮助其前雇主特定客户的成就。申请人强调的其中一篇文章描述了该前雇主，一家全球航空航天公司。根据该文章，申请人声称其对该雇主的贡献证明其有能力积极影响全球供应链动态。然而，无论是该信函还是该文章，均未说明申请人对雇主的贡献如何导致或将会导致该领域内的国家甚至全球影响。此外，支持信描述了申请人的技能和经验，并涉及第二

2 在上诉中，申请人声称审理主任在决定中称其案件发出了拒绝意向通知，而实际发出的是RFE，这是错误的。虽然申请人正确指出审理主任在其案件中发出了RFE，但本办公室不认为这一错误陈述影响了审理主任决定的分析。此外，作为对这一错误的救济，申请人寻求对决定进行审查，而这正是本办公室对记录的重新审查为申请人提供的。

3

Dhanasar框架的这一分支“ 将关注点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。同上，第890页。申请人重点提及的其他两篇文章描述了运输和供应链管理的重要性，特别是在航空航天和国防领域。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。因此，申请人的证据并未表明其服务如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如Dhanasar所设想的那样在区域或全国范围内产生其他实质性积极经济影响。同上，第890页。

申请人还在上诉中主张，其拟议事业体现了对社会福利的承诺，因为其中包括为非政府组织提供战略规划等战略性志愿项目。然而，如上所述，证明其拟议事业具有国家重要性的并不是申请人将从事领域的重要性。相反，申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性，即作为外贸专家在航空领域采购部门提供商业战略规划及国际谈判与合作方面的服务。例如，申请人的拟议事业包括通过向美国工人提供跨文化沟通、谈判和战略规划等领域的指导和培训，提高美国劳动力的资质，从而增强美国公司的盈利能力、生产力和敏捷性。然而，申请人并未解释其拟议事业如何产生超出其受训者范围的利益，从而更广泛地影响航空领域。此外，我们补充指出，Dhanasar裁决设想“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上，第893页。然而，申请人并未证明其拟议事业在例如跨文化沟通、谈判和战略规划方面的方法和教学内容在何种程度上不同于或改进了美国已经可用和使用的方法和教学内容，以致其拟议事业将在其领域内或对美国具有国家或全球影响。

基于这些原因，申请人未能证明，除了为其潜在雇主提供的有限利益之外，申请人的拟议事业在航空领域具有更广泛的影响，或具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，达到国家重要性的水平。

因此，申请人未能证明拟议事业在Dhanasar第一分支下的国家重要性，因而未能证明其作为自由裁量事项，有资格获得附属于该分类的职位邀请要求国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。