DEC112024_07B5203 · 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：34873924 日期：2024年12月11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，并寻求对此分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《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）否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其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。

I. 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 underlying 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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）可行使裁量权，1 对归类为 EB-2 类别的申请人授予工作邀请、并因此授予劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业（endeavor）兼具实质价值（substantial merit）和国家重要性（national importance）；(2) 该非公民处于有利地位（well positioned）以推进拟从事的事业；以及 (3) 综合权衡

1 参见 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裁量性质）。

权衡后，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求，将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求，将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于该非公民资格的性质或拟从事事业的性质，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡后豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

在初始提交中，申请人称其拟从事的事业是“ 继续在 I I 担任销售经理 ”。在该职位上，他将“ 在售前咨询管理、销售支持管理、战略优化研究和运营支持管理等领域为多家美国物流公司提供服务 ”。他主张，通过这样做，他将“ 在供应链流程中产生影响，该流程影响航运和制造业，因此将因更高的效率而对经济产生积极影响 ”。

审理主任发出了补充证据请求（request for evidence），其中部分要求提供额外证据以证明申请人的拟从事事业具有国家重要性，并指出申请人“ 未表明其在本案中的拟从事事业足以超越 I I
I I 及其客户，从而更广泛地影响行业或领域 ”。审理主任还指出，申请人未表明其拟从事事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大经济影响 ”（substantial economic effects）水平。

在回应补充证据请求时，申请人提供了一份更新的个人陈述，重申其在美国的拟从事事业。申请人还提交了推荐信、与潜在雇主面试的证据，以及关于供应链

管理和物流的文章和报告。申请人未就他将重点从事的具体预期职业或拟从事事业提供进一步细节，以说明其在日常工作活动中将从事的工作性质。申请人也未提供详细说明，解释其将预期提供这些服务的方式，并附以书面证据支持。

审理主任否决了该申请，认定记录未证明申请人符合国家利益豁免资格，因为其未满足 Dhanasar 框架的第一项要件，认定尽管申请人已证明实质价值，但其未提供充分信息和证据以证明其拟从事事业的预期利益达到国家重要性水平。

本办公室采纳并维持审理主任的认定。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法“ 已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要其对案件给予“ 个别化考量 ”（individualized consideration））。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见（brief），强调其为支持申请及回应审理主任补充证据请求而提交的证据，并主张其已证明拟从事事业的国家重要性。尽管本办公室未逐一讨论每一份证据，但已审查记录并考虑了申请人的国家利益豁免资格。申请人在上诉中关于其 EB-2 分类资格的一般性异议，不足以推翻审理主任基于申请人所提交证据得出的结论。申请人未在上诉中阐明审理主任在认定记录未证明拟从事事业具有国家重要性方面存在何种错误。尽管记录中的证据表明申请人拥有丰富经验，但记录未包含计划或其他表明申请人“ 继续在 _____ 担任销售经理 ”的事业将如何在 Dhanasar 框架第一项要件所设想的国家重要性层面上影响企业的迹象。申请人未在上诉中证明，其将知识应用于该公司及其客户的意图是一项将产生广泛影响的活动。

至于上诉人在上诉中主张，其事业将通过“ 增强美国公司在全球竞争的能力 ”来“ 促进美国整体经济健康与繁荣 ”，并将改善“ 供应链流程，从而通过提高效率对经济产生积极影响 ”，他未能在上诉中证明其拟开展的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国国家具有其他实质性积极经济影响。参见同上第890页。在缺乏关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明上诉人从事的活动给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。参见同上。记录未提供足以说明上诉人拟提供的“ 售前咨询管理、销售支持管理、战略优化研究及运营支持管理 ”事业如何能够以与国家重要性相称的水平充分影响美国利益或更广泛的相关行业的证据。

如前所述，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“外国人拟开展的具体事业”。同上第889页。在此，上诉人未能证明其事业具有超出其选择合作的公司的范围、能够以广泛规模影响美国经济并达到国家重要性水平的影响。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。同上第893页。同样，本案记录未能确立上诉人拟开展事业的影响将具有国家重要性。

上诉人在上诉中还重申，他一直在成功提供构成拟开展事业的服务。第一项要件关注的是拟开展事业本身，而非申请人。同上。上诉人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。此外，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但在Dhanasar第一项要件的语境下则属不当考量。上诉人的专业经验通常对Dhanasar第二项要件具有实质性——即个人是否处于有利地位以推进拟开展事业——但通常对Dhanasar第一项要件不具实质性——即具体、预期的拟开展事业是否同时具有实质性价值和国家级重要性。参见同上第888-91页。

基于上述理由，上诉人的拟开展工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟开展事业的第一项要件所要求的国家重要性，上诉人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题对上诉人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；另参见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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于上诉人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应获批准。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。