DEC152023_04B5203 · 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：29047110 日期：2023年12月15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）

申请人是一名商业开发人员，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。参见《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，认定尽管申请人已证明其符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但他未能证明豁免所要求的工作邀请、进而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)。本办公室对本案中的问题重新审查（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

为证明符合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，即根据本法第203(b)(2)条，作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。其次，申请人必须证明其值得裁量性地豁免工作邀请要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及

1 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裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。2

二、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。3 因此，唯一需要处理的问题是申请人是否已证明裁量性地豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在否决申请时，审理主任逐一分析了Dhanasar分析框架的全部三项要件，并认定申请人未能证明其满足其中任何一项要件。在上诉中，申请人主张证据足以证明其满足Dhanasar框架下的全部三项要件，并且无论如何作为裁量事项应获得国家利益豁免。基于下述理由，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

A. 拟从事的事业

在提交申请时，申请人提供了一份个人陈述，详细说明其“ 在美国未来活动计划 ”，其中表示其打算继续作为商业开发人员，管理公司的业务和财务运营。申请人进一步描述其拟从事的事业如下：

通过我的事业，我将负责规划、指导和协调公共或私营部门组织的运营和财务活动。我的职责和责任将包括制定政策、管理日常运营，以及管理整个公司的会计和投资活动。我拟从事的事业与我的职业经历完全匹配，因为我一直负责公司的财务、市场营销和销售、业务开发、渠道管理以及战略/规划和项目管理运营……我打算为我所工作的美国公司做同样的事情。

我的工作还可以帮助美国公司向海外扩张，包括南美洲，我在那里拥有广泛的市场知识。

为在美国推进我拟从事的事业，我已经联系了我在美国市场上的若干联系人。其中一个联系人是a.._____。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录证明申请人持有美国高等教育机构所授予学士学位的外国同等学历，并且在其专业领域拥有至少五年的渐进式、学士学位后工作经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

该国移民人数正在增长，其总部已确定需要投资更大的架构来服务这一群体，帮助在美国的移民实现财务和人身安全。我一直在与l I进行商谈，以帮助建立该部门，并就风险管理和外国投资提供建议。通过该部门，预计初期将提供至少20个美国工作岗位，并预计随时间显著增加。

我在美国推进事业的另一种方式是开设一家业务开发咨询公司，在那里我可以同时为广泛的美国公司提供业务扩张建议。

申请人的初始提交材料包括一封来自~----------~，佛罗里达州的一名“ 国际商务专家 ”的信函，显示该公司向其提供了财务代表的职位。4

在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了一份更新后的个人陈述副本，5 其中强调其作为商业开发人员的角色是通过“ 识别新客户、建立合作伙伴关系和识别新收入来源 ”为客户公司创造新的商业机会。

B. 实质价值与国家重要性

为满足Dhanasar分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性。Dhanasar框架的这一要件侧重于该个人拟从事的具体事业。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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已证明其拟从事的事业具有实质价值，但认定其未能履行证明该事业具有国家重要性的举证责任。

具体而言，审理主任认定申请人未能表明其拟从事的事业将如何在其领域内产生超越利用其服务的客户的更广泛影响，也未能表明该事业将如何广泛增进社会福利。就此，审理主任指出，关于拟从事的事业将帮助美国公司在美国国内和拉丁美洲市场扩张、并帮助外国公司向美国扩张的主张，似乎并未延伸

4 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，本办公室将考虑关于其在 I所期望职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合Dhanasar框架的要求。

5 本办公室注意到，面前的申请人更新后个人陈述副本似乎缺失信息；除第一页外，其所有页面均从句子中间开始，且未承接上一页内容。

超出其“潜在雇主或自营公司……以证明其事业的国家重要性”。审理主任进一步指出，记录未能证明拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对区域或国家经济产生达到Dhanasar所设想的“重大经济影响”水平的利益。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑其初始和更新的专业计划和陈述以及证明其拟从事的事业具有国家重要性的行业报告和文章。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。6

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，并且“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内具有国家甚至全球影响。”Id.

我们已考虑与申请人拟为商业和金融服务领域潜在雇主从事的活动相关的证据，即作为~-------~的财务代表以及作为业务发展和财务顾问。申请人~--------~未证明其拟提供的业务发展和金融服务将如何在业务发展或金融服务领域产生更广泛的影响。申请人在上诉中主张，其作为业务开发人员的工作“正在增加FDI[外国直接投资]和对外贸易，这将导致美国工人就业的增加”，并且“将产生预期影响并达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。”然而，这些陈述没有财务预测的支持。

记录中缺乏证据表明拟从事事业的未来人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益，或表明其在该领域内以其他方式具有更广泛的国家影响。没有这一证据，我们无法评估拟从事事业对创造就业的影响或其整体经济影响。因此，申请人未能支持其拟从事事业可能例如引入可能在金融服务或业务发展领域产生更广泛影响的创新的主张。尽管拟从事事业可能使聘请申请人服务的客户公司受益，但记录未充分表明此类利益，无论是单独还是累积，将达到国家重要性的水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未提供充分支持以认定其具体拟从事事业将具有如此广泛的影响。

我们还在Dhanasar案中指出，“一项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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，

6 尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。在此，申请人未提供充分证据指明其公司将运营的地区；该地区经济萧条；其公司将在该地区雇用大量工人；或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。

此外，申请人提供了来自商业、行业和政府出版物的文章和报告副本，讨论国际贸易、与拉丁美洲的贸易以及外国在美国直接投资的 economic 利益。在此，审理主任认定提交的文章和政府报告证明申请人的事业具有实质性价值。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的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍必须证明其具体拟从事事业的潜在预期影响。

此外，在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人强调了其在该领域的专业经验。记录还包含其前雇主在巴西和安哥拉的推荐信。尽管重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专业知识主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事事业转移到外国国民 ”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。关于某一具体拟从事事业所主张的国家重要性的认定，不能基于申请人的过往成就推断，正如不能基于关于某一特定领域或行业重要性的一般性主张推断一样。

最后，我们确认申请人提供了一封来自~----------~管理学教授的专家意见信，该信论述了其在Dhanasar框架三项要件下对国家利益豁免的资格。该信大部分内容讨论申请人在业务发展方面的工作经验。该教授得出结论，申请人“ 作为业务开发人员的工作是一项具有价值和 national importance 的事业，鉴于其对美国公司当前经济运营和未来创新的重要性。 ”然而，作者未指明申请人的商业计划如何支持认定拟从事事业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效应，或如何在该领域内具有国家影响。

我们注意到，USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外国国民的资格作出最终认定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见信的 much 内容与申请人拟从事事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

鉴于上述结论，申请人未履行其举证责任以证明其符合Dhanasar国家利益框架的第一项要件。由于申请人未证明其拟从事事业具有国家重要性，其不符合Dhanasar分析框架下国家利益豁免的资格。尽管审理主任还认定申请人未证明其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下的资格，但对剩余要件的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题，并将作为裁量事项驳回上诉。7

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或 otherwise 作为裁量事项值得获得国家利益豁免。上诉将基于上述理由被驳回，每一项均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

7 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对决定中其结果无需作出认定的事项作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代问题）。