JUL112024_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：31300629 日期：2024年7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）

申请人是一名企业管理人员，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定申请人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，但她未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交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。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

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未界定“国家利益”一词，但 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分析框架。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，能够推进其拟议事业；以及

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）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性质）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人提交了证据，证明其持有相当于美国学士学位，并拥有超过五年的企业管理渐进式经验。审理主任认定申请人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。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，她是否符合国家利益豁免职位offer要求的资格并值得获得该豁免。

在其最初提交以及回应审理主任补件通知（RFE）时提交的职业计划和个人陈述中，申请人将其拟议事业描述为在美国公司和在美国开展业务的外国公司的业务运营领域担任企业管理人员和顾问。申请人提议提供战略规划、风险管理、项目和投资分析以及供应商数据管理。申请人表示她还将培训企业管理和创业方面的专业人士。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人提议从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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。同上。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。审理主任认定，申请人未能证明其工作将充分延伸至其潜在雇主之外，从而以与国家重要性相称的程度影响其行业或更广泛的美国经济。

在上诉中，申请人主张其工作将产生更广泛的影响和积极的经济效益，超越其雇主和客户而惠及国家。申请人声称，通过优化合同和商业管理，她将提升企业效率和竞争力，这“ 可以带来盈利能力提高、税收增加和整体经济增长 ”。申请人表示，其项目和流程管理将提高公司生产力，并“ 提升美国企业在全球市场中的竞争力，可能带来出口和贸易增长，从而对国民经济产生积极影响 ”。

然而，申请人并未具体说明或证明其与个别公司和学员的工作将如何对业务运营领域产生更广泛的影响。

申请人进一步主张，其拟议事业将通过制定供应商战略和培育商业关系，带来就业创造和长期经济增长。然而，申请人提议为个别公司工作，并未表明她将雇用其他个人。在其职业计划中，申请人称其工作将创造新的就业机会，但她并未提议自己雇用工人，也未以其他方式证明其为个别公司的工作将如何带来长期经济增长。

申请人提交了雇主和同事的推荐信，这些信件赞扬其过往成就，但未讨论其拟议事业。例如，R-M-V-M- 2 描述申请人承担领导角色并推动其整个团队朝正确方向前进。R-M-V-M- 肯定申请人“ 将始终是那些有机会依靠其工作的组织中的非常重要的资产，也是其运营所在的整个市场中的重要资产，无论是在巴西还是在国外。 ”U-F-S- 和 A-P-0- 赞扬申请人开展和管理大型项目的能力。M-C- 表示申请人具有“ 一种独特的能力，能够推动其工作所在公司或项目的发展。 ”这些信件证明了申请人的经验和资格，并与 Dhanasar 第二项要件——即申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业——相关。然而，申请人的支持信并未涉及其具体拟议事业的国家重要性。Cf id. at 892（指出 Dhanasar 提交了具有证明力的专家信函，描述了其具体研究对美国战略利益的重要性）。
申请人还提交了 V-L-（[已隐去] 市场营销学副教授）和 A-M-（[已隐去] 战略管理与创业学教授）的信函，表达其认为申请人符合国家利益豁免资格的意见。M- 教授表示，申请人的拟议事业“ 有潜力帮助企业在 COVID-19 疫情带来的金融动荡后复苏 ”。L- 教授表示，申请人的拟议事业具有国家或全球影响，因为她将拓展国内和国际市场的沟通渠道，促进中小企业成长，并利用其对拉丁美洲和美国市场的知识培训有抱负的创业者和商业专业人士。L- 教授和 M- 教授均未具体说明申请人为个别公司和学员的工作将如何延伸至其雇佣关系之外，从而在国家或全球层面影响业务运营。See id. at 889（列举改进制造工艺或医学进步作为特定领域内国家或全球影响的例子）。

L- 教授还主张，申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他重大积极经济影响，特别是在美国经济萧条地区。L- 教授未具体说明申请人打算在哪里工作，申请人也未指明其打算在美国任何经济萧条地区工作。L- 教授进一步表示，申请人将通过战略方法和在商业领域活动上发表演讲，帮助企业创收并增加劳动力。L- 教授和申请人均未指明申请人计划发表演讲的任何具体活动。M- 教授表示，申请人旨在提高企业生产力和盈利能力，这将

2 本办公室使用首字母缩写以保护本决定中提及的个人的隐私。

有助于应税收入和就业机会。然而，L- 教授和 M- 教授均未具体说明申请人为个别公司和学员的工作将如何产生与国家重要性相称的重大积极经济影响。

L-教授和申请人双方均主张，申请人拟议的事业具有国家重要性，因为它与联邦政府在巴西贸易和促进小企业增长方面的利益相一致。他们主张，申请人将凭借其对拉丁美洲市场的了解，为小企业和其他公司提供关键服务。申请人提交了讨论小企业对国民经济重要性的文章，但未提交关于美国与巴西或拉丁美洲贸易的信息。尽管如此，我们对国家重要性的评估并不着眼于议题对该领域整体的重要性，而是“ 着眼于外国人拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。申请人未能证明其拟议的事业将对美国小企业或国际贸易产生更广泛的影响。Cf id. at 892（引用媒体报道和其他证据，记录国会对Dhanasar研究的关注）。

申请人还主张，她将通过开展工商管理培训，在全国层面上对其领域产生影响。在其为回应补件通知（RFE）而提交的职业计划中，她表示将推广活动并培训其他专业人士，“ 从而帮助国家增强其商业部门劳动力。 ”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程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，申请人未能证明其拟议的事业将充分延伸至其个别受训者之外，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响商业运营领域。

尽管相关证据确立了申请人拟议事业的实质价值，但并未证明申请人拟议的事业将具有雇用美国工人的重大潜力、其他重大积极经济影响、该领域内国家甚至全球影响，或其他表明国家重要性的更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能确立其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并特此保留对她在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，她未能证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得获得对职位offer要求的豁免。

裁定：上诉被驳回。

5