JUL132023_01B5203 · 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：26244354 日期：2023年7月13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）

申请人是一名总经理兼运营经理，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，但她未能证明豁免所需职位offer、从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。"高级学位"部分定义为高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得以"国家利益"为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义"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：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。[2]

II. 分析

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基础EB-2分类的资格。[3] 因此，本办公室在上诉中审议的主要问题是，申请人是否已证明以自由裁量权豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟议事业

提交申请时，申请人提供了一份"职业计划与陈述"，其中表明她打算在商业和金融系统领域推进其作为总经理兼运营经理的职业生涯，"帮助美国公司做出战略决策，从而降低其组织风险。"具体而言，她表示将继续担任区域总监，为I l管理！！加盟商。申请人的职业计划与陈述写道：

若本申请获批，我将继续运用我的管理和财务技能，促进I 品牌在美国及其他市场经济体中的发展和增长……。

此外，我还将向美国的中小型公司提供外部管理服务，这些公司需要运营高管的服务和管理，但由于其内部结构或当前财务状况而无法全职雇用此类人员。

最重要的是：我将在美国创办自己的公司——该公司将作为一系列健康快餐餐厅运营。

申请人的初始提交材料还包括一份针对她打算在快速服务餐厅行业创建的公司的"影响分析"，描述为"帮助美国对抗肥胖的健康快餐连锁餐厅。"影响分析表明她打算每年开设12家门店，到第五年末达到60家门店。其中包括行业和市场分析、商业

[1] 另见Pou,:~ina v. USC1S, 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自由裁量性质）。

[2] 关于这三项条件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 申请人提供了官方学历记录，显示其在美国完成了硕士学位，因此符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)项下该EB-2分类的初始证据要求。

战略、财务预测和预估，以及公司拟议服务项目和人员的描述。关于未来人员配置，影响分析预计申请人的餐厅业务将在运营前五年雇用862名员工，缴纳超过$5,485,188的工资税，并在第一年实现总收入$12,020,400，到第五年达到$76,680,000。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了一份更新的职业计划与陈述，其中表明她打算"运用我的管理和财务技能促进thd 品牌的开发和增长"，并担任"在美国从事外国市场（包括拉丁美洲）业务的美国大型公司"的运营管理顾问。

B. 实质价值和国家重要性

Dhanasar框架的第一项条件聚焦于个人拟议开展的具体事业，要求申请人证明该事业兼具实质价值和国家重要性。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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但认定她未能履行举证责任证明该事业的国家重要性。

具体而言，审理主任认定申请人未能表明其拟议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，或如何广泛增进社会福利。就此，审理主任指出，关于拟议事业将有助于"帮助美国公司做出战略决策，从而降低其组织风险"的主张似乎并未"超越一个组织及其客户而具有国家利益。"

审理主任进一步指出，记录未能证明拟议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职业计划与陈述；推荐信；证明其拟议事业国家重要性的行业报告和文章；其专业经验和成就的证据；以及其公司影响分析中的人员配置和收入预测。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议事业在Dhanasar分析框架第一项条件下的国家重要性。[4]

[4] 虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

关于申请人的快餐餐厅业务，影响分析声称其公司将努力"成为快餐行业快休闲健康餐饮细分领域的领导者。"它强调了美国的高肥胖率，以及快餐消费作为肥胖相关健康问题诱因所起的作用。为支持其关于拟议事业具有符合Dhanasar框架第一项条件的国家重要性的主张，申请人提供了已发表文章和报告的链接，包括来自美国医学会和疾病控制与预防中心的文章和报告，涉及这些与肥胖相关的健康问题。本办公室不质疑这些问题的重要性及其对美国公共卫生的直接关系。

然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。

根据初次提交材料中所含的影响分析，申请人未能表明她打算向其餐厅顾客提供的健康快餐服务将如何在快餐服务行业中产生更广泛的影响。她宽泛地声称其健康快餐连锁餐厅将“ 帮助美国对抗肥胖 ”，但记录并未提供充分支持，以认定她的具体拟议事业将产生如此广泛的影响。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。她也未能证明其工作将在与国家重要性相称的水平上广泛增进社会福利。尽管申请人提议在具有国家重要性的领域从事工作，但这并不必然足以确立具体拟议事业的国家重要性。

我们还在Dhanasar案中指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，可能将被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。申请人影响分析中所包含的就业创造和收入预测缺乏显示其依据的细节支持，也缺乏关于这些预测将如何实现的解释。

即使申请人已为这些预测确立了充分依据，它们也不会确立拟议事业的国家重要性。虽然预计利润表表明申请人的健康快餐业务具有增长潜力，但它并未证明其事业给区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。此外，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劳动力；或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。

接下来，我们已考虑与申请人在商业和金融服务领域作为 的总经理和运营经理以及顾问的拟议活动相关的证据。申请人

在上诉中主张，其作为总经理和运营经理的工作“将增加美国公司的收入，从而提升其生产力模式和市場增长”，并“将改善美国的商业环境，并进一步使我国成为全球经济中的商业枢纽”。然而，这些陈述没有财务预测支持。尽管拟议事业可能使聘用申请人服务的客户公司受益，但记录未能充分表明此类利益，无论是单独还是累积，将达到国家重要性的水平。

我们还考虑了申请人的主张，即“美国严重缺乏具有其领域背景的专业人员”。但她并未提出其拟议事业将在达到国家重要性水平的规模上缓解总经理和运营经理的短缺。

此外，申请人提供了文章和报告，讨论商业经理和发展专业人员在国内和全球经济中的作用，以及移民和移民企业家作为美国新企业增长驱动力的价值。记录还包含关于美国-巴西经济和贸易关系的信息，以及国际贸易和外国直接投资在美国的经济利益。在此，审理主任认定，提交的文章和政府报告确立了申请人的事业具有重大价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍必须证明其具体拟议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，申请人相当强调其在工商管理方面的学术训练及其在该领域的专业经验。记录还包含其在美国和巴西的现任和前任雇主的推荐信。虽然重要，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“将焦点从拟议事业转移到该外国人身上”。同上。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。关于某一具体拟议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，我们注意到申请人提供了一封来自.__ _____.大学副教授的专家意见信。该信大部分内容讨论申请人在总经理和运营管理方面的工作经验。该教授得出结论，申请人的工作“将无可争辩地使美国雇主和整个美国经济受益”，因为她是“其领域内极具价值的专业人士，在战略业务发展和运营管理领域拥有深厚专业知识”。然而，作者未对申请人的商业计划、具体拟议事业及其预期重大经济影响，或拟议事业在商业和金融服务领域或快餐服务行业中的更广泛影响提供任何分析。事实上，作者似乎认为申请人的拟议事业将仅限于总经理和运营管理及咨询；他未讨论申请人在影响分析中描述的餐厅商业模式。

我们注意到，USCIS可自行裁量，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最终负责对外国人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。同上，另见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，专家意见信的许多内容对于申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

基于上述理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。由于申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，她不符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。尽管审理主任还认定申请人未能确立其在Dhanasar框架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，并将基于裁量驳回上诉。5

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，我们认定她未能确立其有资格或基于裁量以其他方式应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；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）。