JUN112024_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：31160648 日期：2024年6月11日

对内布拉斯加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）

申请人是一名国际商务经理，寻求以拥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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。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。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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求给予自由裁量的豁免。该法第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，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]，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以推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否根据 Dhanasar 框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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景影响。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于具有实质价值的领域范围，即商业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未证明其国家重要性。

记录显示，申请人打算在美国担任国际商务经理。在其初始职业计划中，申请人声称她将“为知名贸易机构提供高技能服务，提供教育讲座以赋能该领域的其他专业人士，参与并领导创新项目，并改善美国公司的运营。”在此过程中，申请人打算参与“与国际贸易相关的复杂项目的实施……拓展国内和国际市场的沟通渠道，倍增销售额以及客户/车队/品牌/区域分销……[并]在[涉及]销售和贸易的商业战略制定中发挥关键作用。”据申请人称，这将“不仅有助于改善该国该领域技术专业人员的供给，还将促进美国经济并创造美国就业机会。”她依据其在国外的经验，声称她将能够利用“专业知识指导美国公司与拉丁美洲市场的谈判。”

除职业计划外，申请人还提供了一封专家意见书、多封推荐信，以及多篇讨论销售经理和物流职业、各种销售和营销概念以及美国与巴西之间贸易增长益处的行业文章。[2]

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的立场，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）。

[2] 尽管本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

在回应审理主任要求澄清申请人拟议事业实质性质的补件通知（RFE）时，申请人提交了一份新的职业计划，解释称作为国际商务经理，她打算专攻“开发和管　　理大客户、销售策略、客户留存和利润优化”。她声称其工作将“超越普通国际商务经理的工作，因为[她的]事业将通过实施产品技术知识、SWOT[优势、劣势、机会和威胁]分析以及价格和利润实现方法论，在国际商业领域进行创新。”根据申请人的新职业计划，她的专业知识将“不仅能够有效实施这些方法论，还将促成新技术的创造和开发，从而对美国国际商业领域产生不可估量的贡献和影响，包括降低成本、提高产量、质量保证、增强劳动力[以及]创造就业机会。”最终，她声称其工作将通过提高盈利能力和增加美国公司的客户组合、促进业务增长以及提升美国关键客户经理的资质，广泛影响行业和美国经济。申请人还补充了更新后的简历、新的雇佣验证信以及她声称的多份工作邀请。

审理主任认定，记录未能证明申请人拟议事业的国家重要性，因为其事业的前景影响将仅限于其潜在雇主及其客户。此外，审理主任认定拟议事业界定不充分，指出国家利益豁免并非旨在便利申请人在美国求职。审理主任还认定，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或如 Dhanasar 所设想的那样产生其他实质性积极经济影响。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据证明申请人拟议事业具有国家重要性。在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，指出“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”Id. 本办公室还指出，“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影响的事业，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。”Id. at 890。

在上诉中，申请人概括性地主张审理主任关于其事业影响有限的结论有误，且该决定“包含大量法律和事实方面的错误结论”。然而重要的是，除了对审理主任的结论表达概括性异议外，申请人并未具体阐述审理主任如何出错，而是依赖先前提出的相同论点，例如声称记录中的证据“明确确立了[她的]拟议事业在国际销售领域内重大且广泛的影响”。然而，在作出这一主张时，申请人主要依赖一般性行业报告，而非归因于其具体事业的前景影响。在考虑拟议事业的国家重要性时，申请人所属的行业或客户群

仅凭将独自服务这一点不足以确立国家重要性，相反，我们关注的是“ 该外籍人士拟从事的具体事业 ”的更广泛影响。Id. at 889。

同样，申请人主张，审理主任关于其事业影响有限的结论“ 被对其资格和成就的详尽文件记录所反驳……[这些]使她成为一位其影响远远超出个人公司或客户即时范围的专业人士。 ”但这误用了Dhanasar框架。申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外籍人士身上。 ”Id. at 890。此处的问题在于申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。此外，申请人并未以相关且具有证明力的先前成就证据来证实其主张，以显示其影响超出其先前雇主而及于该领域更广泛的范围。虽然我们已审阅了记录中的多封推荐信，这些信件主张申请人“ 在物流、出口[和]国际市场方面的专业知识 ”，以及她“ 管理多家大公司账户的能力 ”，但这些信件并未确立她先前对行业的影响或她拟议事业的预期影响。无支持的断言和推测没有证据价值，不足以确立提交方已满足其举证责任。See Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。

同样，虽然申请人提交了一封新的雇佣核实信，以及她所称的针对审理主任补件通知的多份工作邀约，但该证据在证明申请人资格方面不具有证明力。首先，虽然申请人称她提交了多份“ 工作邀约 ”以确立其事业的重要性，但所提交的电子邮件并非工作邀约，而是招聘人员通知她职位空缺并邀请她申请的信息。而且这些电子邮件是在本申请提交之后发送的。此外，申请人在提交本申请之后才开始雇佣核实信和其更新简历中所述的雇佣关系。因此，在评估申请人的资格时，两者均不能予以考虑，因为申请人必须在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。

申请人还强调她打算为其未来雇主及其客户提供有价值的服务，包括“ 通过实地访问生产工厂识别客户需求，与工程部门合作开发定制产品，根据数量和产品特性制定有竞争力的定价，并确保产品从开始到结束的无缝实施 ”。然而，她并未表明这些服务（或者更确切地说，工作职责）——这些可能增加其雇主或客户的业务收入——达到了国家重要性的水平。例如，虽然申请人主张她打算“ 通过实施植根于产品技术知识的创新销售策略来彻底改变国际商业领域 ”，但她并未解释她打算如何做到这一点，也未清楚解释这将对更广泛的行业产生何种影响。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性断言）。在Dhanasar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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar at 893。在此同样，我们同意审理主任的意见，即记录并未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其潜在

雇主及其客户之外，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响国际商业领域。

此外，虽然申请人在上诉时坚持她提交了“ 明确概述了[其]拟议事业预期带来的积极经济影响和就业创造 ”的证据，但她仅提及讨论国际销售和商业运营对美国经济及该国国内生产总值（GDP）重要性的一般行业文章和研究。她主张，通过成功帮助其雇主的业务增长，她将“ 为美国经济做出贡献，刺激经济增长，并创造就业机会 ”。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未充分解释直接归因于其拟议工作的预期影响，包括预计就业人数或预计收入增长，或对经济萧条地区的影响。申请人的陈述可以合理地适用于该领域中任何对其雇主运营产生积极影响的商业专业人士，但国会并未就工作邀约和劳工证要求为商业专业人士提供一揽子豁免。

我们还审阅了来自V-L-博士的专家意见信，并认定其在确立申请人事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。值得注意的是，虽然V-L-博士主张申请人的服务“ 可以使大型公司以及中型公司受益 ”，但他们并未解释申请人将为其雇主提供的利益如何达到国家重要性的水平。例如，V-L-博士认为申请人的事业将广泛增进社会福利，因为她的工作将“ 增加美国公司的销售机会 ”，但并未详细说明为其直接雇主创造业务将如何影响社会而不仅仅是其直接雇主。同样，在讨论其事业有可能产生雇用美国工人的重大潜力时，V-L-博士指出申请人“ 有潜力通过促进人员培训和作为演讲者参加活动来传播其知识……她将传播其知识以教导其他专业人士。”然而，V-L-博士并未详细说明申请人将传播何种知识或“ 战略方法和计划 ”，或该培训将提供给谁，以便我们评估预期影响。

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最终负责就非公民的资格作出最终裁定。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)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同的权重）。在此，专家意见信的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

基于上述所有理由，该证据未能如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的那样确立拟议事业的国家重要性。

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另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性争点）。

裁定：上诉被驳回。