JUN112024_11B5203 · 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：31383630 日期：2024年6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）

申请人是一名专攻信息技术（IT）和银行业的销售经理，寻求根据就业第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(1)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(1)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）有权酌情免除该类别的工　　作邀请——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，但结论认为她未能证明其国家利益豁免请求的实质。在上诉中，申请人声称审理主任未充分审查记录。她主张其拟议事业具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”，且豁免总体上将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新上诉审查，参见 Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定她已证明其提案具有实质价值。但是，由于她未能证明其事业所称的国家重要性，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合EB-2类别资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业成员或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的外国人。该法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求潜在雇主向外国人提供工作，并获得DOL认证以使其在美国永久就业。参见该法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可通过证明对美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”来避免工作邀请/劳工证要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

该法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另外符合高级学位专业人士或具有特殊能力的外国人资格，则可通过证明以下事项来获得工作邀请/劳工证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 其“处于有利地位”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请/劳工证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；参见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1), www.uscis.gov/policy-manual。

II. 分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人是一名俄罗斯出生和公民，在其母国获得经济学学士学位。她在银行业拥有约七年经验，从销售代表开始，最终成为销售经理。随后她在IT领域工作了约三年，担任客户经理、销售/客户经理和业务发展经理。

申请人最初提议在美国为雇主工作、作为自由顾问或两者兼有，在销售管理领域，专攻IT和银行业。在上诉中，她仅声明其意图在该领域作为自由顾问工作。申请人必须在“提交福利请求时”证明其资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，我们将以申请人的初始提案为准，并考虑其事业包括在销售管理领域的就业、自由咨询或两者兼有。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891（将申请人的拟议事业表述为包括空气和太空推进系统研究以及大学教授课程）。

B. EB-2资格

记录支持审理主任的认定，即申请人符合EB-2分类资格作为高级学位专业人士。她记录了其获得等同于美国学士学位的外国学位，随后在专业领域拥有至少五年的渐进经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“高级学位”一词）。

C. 实质价值

无论拟议事业“有可能创造显著经济影响”还是涉及“研究、纯科学和促进人类知识”，它都可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定“申请人的提案缺乏足够细节以确立该事业。”审理主任指出，与Dhanasar案中的申请人不同——该申请人提议继续其空气和太空推进系统设计与开发研究——本案申请人未提供关于她将在美国做什么的“具体见解”。参见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1)（“申请人不仅应提供关于该职业通常涉及什么的细节，还应提供该人提议在该职业内具体从事何种工作的细节。”）

在上诉中，申请人主张审理主任的分析与决定中关于Dhanasar第二项条件的结论相矛盾。申请人辩称，审理主任在不知道其拟议事业是什么的情况下，不可能认定她处于有利地位推进其拟议事业。她主张，她为回应审理主任的补充证据请求而提交的“职业计划”详细说明了她的美国提案。她还提交了一位美国管理学教授的专家意见信。专家信指出，她的提案有可能改善美国企业的销售并创造就业。

正如审理主任所认定的，申请人未提供关于其拟议事业的许多细节。但记录显示，无论是作为雇员还是自由顾问，她都将应用战略销售方法以扩大销售基础、推荐前瞻性业务解决方案并转移技术知识。由于她在银行业和IT领域的经验，她尤其能够使不断增长的金融科技领域的公司受益。这些细节及支持它们的证据表明，她的提案有可能改善美国企业销售，从而创造就业。她还提交了证据，表明其事业可能有助于缓解该国报告的销售人员短缺问题。

因此，优势证据表明申请人的拟议事业具有实质价值。我们将因此撤回审理主任的相反认定。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，特别是其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅集中在美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大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。”同上。

审理主任认定，缺乏足够证据表明申请人的具体拟议事业具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为我国带来重大积极经济利益。审理主任将申请人的提案比作Dhanasar案中该外国人教授美国大学生科学、技术、工程和数学（STEM）学科的计划。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。审理主任指出：

“正如Dhanasar案认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为它不会更广泛地影响该领域一样，USCIS认定

本案中申请人未能证明[其]拟议事业的[利益]足以超越一个组织及其客户或申请人将服务的个人，从而更广泛地影响行业或领域。”

专家意见信得出结论，申请人的拟议事业具有国家重要性。该信讨论了申请人的经验，并引用了许多关于美国销售管理和咨询的统计数据。但该信未解释申请人的具体事业将如何在全国层面上影响经济和销售管理领域。参见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（允许移民局拒绝或给予与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家证词较低的证据权重）。

在上诉中，申请人就其拟议事业所称的国家重要性提出了若干论点，声称：

- 她的销售管理能力和国际人脉将通过增加商业销售和创造就业，为美国带来实质性经济利益；
- 她打算专注于“ 新兴企业 ”和初创企业，为该国作为技术和创新领域全球领导者的地位作出贡献；
- 她将举办研讨会和导师指导项目，帮助培训下一代销售专业人士；
- 她的提案支持各项美国政策和政府倡议，例如女性职场平等和对小企业的援助；以及
- 她的创业将缓解全国范围内销售经理的短缺。

然而，如前所述，在评估国家重要性时，我们必须聚焦于特定的拟议事业。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（“ 第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于外国人拟从事的特定事业。 ”）（着重号为原文所加）。申请人通过陈述其创业将促进国家经济以及各项国家目标和倡议，概述了其提案的潜在利益。但她并未证明其特定事业本身将在国家层面上使经济或其领域受益。例如，记录并未表明她能够帮助雇主或咨询客户额外赚取多少收入，或者她能够向多少客户提供咨询服务。她未确立其拟议活动的规模或范围。因此，记录不支持申请人的论点。

申请人还主张，其前雇主出具的推荐信确立了其拟议事业的潜在国家影响。她陈述道：“ 这些推荐信表明[申请人]因其经验之广，能够对银行业、金融科技[financial technology]和IT领域产生广泛影响。 ”

然而，申请人前雇主的推荐信并未聚焦于其拟议事业，而是聚焦于她的技能和过往成就。这些推荐信并未讨论申请人美国提案的“ 潜在预期影响 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，这些推荐信并未证明其创业所称的国家重要性。

申请人未确立其拟议事业具有国家重要性。因此，我们将维持申请被拒的决定。

E. 豁免对美国的利益

我们关于申请人未证明其拟议事业所称国家重要性的结论，已解决本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留其关于豁免对美国的利益的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对对其最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合免于遣返救济资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人已证明其拟议事业具有实质性价值。但她未确立该创业所称的国家重要性。因此，根据我们的框架，她不符合国家利益豁免的资格。因此，我们将维持因缺乏工作邀请和劳工证而拒绝申请的决定。

裁定：上诉被驳回。