JUN212024_06B5203 · 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：33360658 日期：2024年6月21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）

申请人是一名业务发展专员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。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驳回了该申请。审理主任认定，申请人证明了其作为高级学位专业人士符合EB-2分类的资格，但未能证明对工作要求（因而对劳工证）的酌情豁免将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3处于上诉审查之中。

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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 参见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

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。申请人提供了证据，证明其拥有巴西某大学工商管理学士学位的国外同等学历，并在该领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。因此，记录支持审理主任的结论，即申请人持有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的“ 高级学位 ”。上诉中唯一需要处理的问题是，申请人是否证明了对工作要求（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。

在驳回申请的决定中，审理主任认定，申请人未清楚说明其拟议事业的具体内容，且未满足Dhanasar分析框架中列出的三项要件中的任何一项。在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含错误的法律和事实结论，且未反映对所有提交证据的考量。他坚持认为其满足Dhanasar中规定的全部三项要件，并以其他方式证明了对工作要求的酌情豁免将符合国家利益。

基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此不符合所请求的对工作要求国家利益酌情豁免的资格。虽然我们不会逐一论述每一项证据，但我们已经审查并考量了每一项证据。

A. 拟议事业

如前所述，申请人拥有2011年授予的工商管理领域学士学位。记录显示，他还在巴西完成了两个研究生MBA证书项目。根据申请人的简历，他于2011年至2020年间在一家巴西服装企业工作，担任商务代表、销售主管和销售经理，随后于2020年至2022年间在巴西担任独立商业顾问，客户涉及多个零售行业。在2023年10月提交申请时，申请人表示他最近刚开始担任一家佛罗里达州天然石材公司的总经理。

在提交申请时提交的一份职业计划中，申请人对其拟议事业作了如下描述，并表示该事业将设在佛罗里达州：

（一份未公布的决定）中，在认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质时）。

我打算担任业务发展专员，提供我在销售、市场营销、物流和项目管理方面的专业服务，以影响美国的天然石材、纺织品和服装领域。由于我在[这些行业]拥有丰富的专业经验，我打算首先将贡献集中于这些领域，同时计划未来也服务于其他行业……[。]

申请人表示，其服务将包括促进巴西和美国公司之间天然石材产品的进出口；市场研究和分析；商业战略的制定和实施；客户关系管理和人脉拓展；并购咨询服务；以及项目管理和协调。他表示打算“雇用合格且有才华的美国工人”协助向各类客户提供服务，这暗示其打算在商业咨询领域开办自己的企业。[2]

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示他将在“天然石材和土木建筑行业的美国公司内”提供服务：

我打算担任业务发展专员……主要专注于为美国公司塑造市场营销、销售和物流活动，以增强在充满活力的土木建筑和天然石材市场中的可扩展性，最终助力美国的经济适用房努力。

我计划的核心组成部分包括与巴西天然石材公司和物流领域的关键参与者建立战略合作伙伴关系……我将为我合作的美国公司利用这些战略合作伙伴关系，并不打算在该国建立自有的企业。通过这些合作，我将促进天然石材的进出口，包括花岗岩、大理石、石英岩、石灰石等，用作美国的建筑材料。

审理主任指出，申请人的职业计划未对其拟从事的活动提供充分说明。最初的计划表明他将雇用工人协助其向多个行业的公司提供服务，因此暗示他很可能将经营自己的咨询企业。更新后的计划表明申请人打算仅专注于天然石材和土木建筑行业，未提及任何雇用工人或创办企业的计划，也未说明他是打算在天然石材行业为美国雇主工作，还是作为个人顾问为该领域的公司工作。在上诉中，申请人未回应审理主任的上述意见，也未说明其打算以何种身份在美国工作。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可

[2] 正如审理主任所指出的，最初的职业计划还包含若干处提及申请人拟议从事“IT专员”工作的内容。申请人在回应审理主任的证据请求时表示，任何提及这一无关拟议事业的内容均为笔误。

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，我们考量其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录中的证据引用了市场和行业数据，描述了美国与巴西之间贸易关系的重要性、天然石材市场的增长、建筑材料成本的上升以及这些成本对经济适用房可得性的影响。我们认定该证据足以证明申请人在该领域提供业务发展服务的拟议事业具有实质价值。然而，仅仅在一个具有实质价值的领域工作，不足以满足Dhanasar的第一项要件。我们在考量国家重要性时，关注点不在于行业本身；相反，我们关注的是“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”及其“ 潜在的前瞻性影响 ”。同上。

在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们考察拟议事业的“ 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，比如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。最后，我们将考虑拟议事业有潜力广泛增进社会福利或文化或艺术丰富的证据，以及它将影响某一政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项的证据。

在此，记录中不包含关于申请人未来在其具体拟议事业范围内的工作所产生的任何预计直接经济影响或创造就业的信息或证据。虽然申请人提交了一份专业计划，概述了他可能向美国企业提供的服务类型，但他没有提供商业计划或任何其他计划或预测，说明其预期活动的预期范围，也没有以其他方式支持其一般性主张，即其拟议事业将具有与国家重要性相称水平的潜在积极经济影响。

在其初始专业计划中表示打算雇用和培训美国工人协助其提供商业发展服务后，申请人在对补证通知（RFE）的回复中表示他不会创办自己的企业，且未提及任何雇用计划。因此，他未能充分解释其作为商业发展专家工作的拟议事业如何具有雇用美国工人的重大潜力。我们还考虑了申请人是否证明其拟议事业将具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济困难地区。两份提交的专业计划均表明“ 拟议事业将主要在佛罗里达州进行 ”，但称通过旅行，申请人“ 将有机会接触并使不同州和地区的经济困难地区受益，为其整体发展和增长作出贡献。 ”记录未提供额外细节或支持，以佐证申请人关于其拟议事业将在经济萧条地区具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响的主张。

申请人通过其本人陈述及通过律师，主要侧重于其拟议事业的间接经济利益，指出它将“作为催化剂，提升天然石材和建筑行业本地公司的效率和竞争力”，并“在全国范围内产生增长、创造就业和经济改善的连锁效应”。申请人进一步主张，“本提案成功所启动的经济增长周期超越天然石材和建筑行业，影响相关行业和本地经济。”然而，他没有提供证据支持这些一般性断言，也没有以其他方式支持其主张，即他向佛罗里达州天然石材行业公司提供商业发展服务将产生如此深远的影响。虽然我们不怀疑申请人打算提供的服务可能在某种程度上刺激本地经济活动，但他有责任证明拟议事业的经济影响将是“重大的”，且达到与国家重要性相称的水平。在此，尽管申请人声称其事业将在区域或全国基础上充当“经济增长的关键力量”，但记录中不包含足够相关或具有证明力的证据，表明其拟议事业的直接或间接经济利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。26 I&N Dec. 第890页。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了其拟议事业在其领域内具有国家甚至全球影响的证据。具体而言，他强调其事业“影响特定行业的潜力及其对商业领域基本方面的深远影响”。申请人表示，其事业将引入“市场细分、SWOT分析和SMART目标等前沿工具和方法”，将“创新天然石材领域”，将作为“美国境内有效商业发展的典范”，并可能建立“可在全球类似行业效仿的全球最佳实践”。申请人还强调，其拟议事业使他成为“具有深远影响的积极变革的重要推动者”。最后，申请人声称，基于其教育和经验，他有能力“开创具有深远影响的新技术”，并“变革”美国的多个行业。

然而，这些关于申请人将提供的创新以及他将在多个行业施加的潜在影响的宽泛主张缺乏充分证据支持。记录未记载申请人所称在其领域引入创新，也未支持其断言，即他与佛罗里达州天然石材公司拟议的商业发展工作将为他提供平台，以影响或变革整个行业的商业发展实践，或影响“全球类似行业的全球最佳实践”。

记录反映申请人拥有商业战略发展、销售、市场研究及相关营销工具和方法方面的丰富实践经验，并且在提交申请时在天然石材行业拥有约两个月的经验。然而，记录未确立其拟议事业将如何为商业发展领域或他打算工作的行业带来进步、改进或其他影响，也未以其他方式支持其主张，即其拟议活动将在这些领域产生符合Dhanasar案的更广泛影响。26 I&N Dec. 第889页。申请人未表示有任何传播其方法或商业发展战略的计划，因此不清楚其作为商业发展专家的活动将如何如所称那样创新该领域或影响国家商业模式或全球最佳实践。

此外，虽然申请人提供了来自两家佛罗里达州天然石材进口商和一家巴西天然石材出口商的信函，表明有意与其合作，但不清楚其工作的影响将如何超越其潜在客户或合作伙伴的运营，从而在该领域产生国家甚至全球影响。一封来自佛罗里达州天然石材进口商和分销商首席执行官的推荐信赞扬申请人在商业发展领域的技能，但未充分解释该信作者关于申请人是“有远见者”、准备为北美天然石材市场开发和引入改进的断言。事实上，记录中的其他陈述表明美国已经是巴西天然石材的主要进口国，不清楚申请人的拟议事业将如何“变革”这一行业。

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，因为这些活动不会超越其学生而对更广泛领域产生影响。Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。同样，此处提交的证据不足以支持申请人的主张，即其与美国天然石材行业公司合作的拟议事业将在其领域提供切实改进、进步或其他广泛影响，或产生超越其在行业内特定客户、雇主或合作伙伴的影响。

我们还考虑了申请人关于其拟议事业将影响作为国家政府倡议主题的领域的主张。具体而言，他声称其事业“符合”美国政府实体“公认的优先事项”，例如美国商务部强调国际贸易部门作为国家经济韧性和持续发展贡献者的重要性，以及住房和城市发展部“将经济适用住房作为国家重要事项予以关注”。然而，个人将在总体上与国家倡议主题相邻的领域工作这一事实，不足以证明其工作的国家重要性。申请人仍必须证明其拟议事业的潜在预期影响以及它如何影响那些国家倡议。在此，申请人未提供证据表明他与美国天然石材公司的工作将以足以对与巴西的国际贸易关系、美国经济适用住房的可获得性、或针对这些领域的任何具体国家倡议产生重大预期影响的规模进行。

记录中还包含统计数据，引用美国对合格企业管理专业人员日益增长的需求以及合格人员短缺无法满足这一需求。然而，这种短缺同样不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。仅凭合格专业人员短缺并不能使单个业务发展专家的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。此外，申请人未证明其作为业务发展专家的就业将如何对解决该领域人才短缺产生重大影响。

我们注意到，申请人将其拟议事业可能取得的成功及潜在广泛的国家影响部分归因于其在业务发展领域的教育背景和经验。他还提交了熟悉其先前工作和专业成就的前同事和客户的推荐信。然而，申请人的技能、知识及其领域内的先前工作主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，

该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，他在美国拟从事的具体事业是否在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。所提交的推荐信赞扬了申请人的专业技能和资格，但未就其在美作为业务发展专家工作的拟议事业的国家重要性提供见解。

最后，我们确认申请人提交了一封来自I I商学院教授的专家意见书，该教授根据Dhanasar框架的三项要件评估了其资格。在论述Dhanasar第一项要件时，该作者重点聚焦于业务发展专家职业、管理咨询行业的经济影响、小企业对美国经济的重要性、巴西与美国之间的经济关系，以及申请人在业务发展一般领域工作的先前经验和资格。虽然该教授表示美国将从申请人作为业务发展专家的专业知识和技能中受益，但他未充分论述申请人拟在天然石材行业工作的具体拟议事业、其预期重大经济影响，或申请人在其拟议事业领域工作的任何更广泛影响。

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证据提交的陈述用作咨询意见，作为专家证词。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外籍国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.，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、可靠性及整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见书的许多内容与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，记录中的文件不足以确立Dhanasar第一项要件所要求的申请人拟议事业的国家重要性。因此，记录不能证明他作为自由裁量事项值得获得所请求的国家利益豁免。

e. 保留问题

我们关于拟议事业国家重要性的决定解决了本上诉。因此，我们无需触及并因而保留申请人的上诉论点，即他处于推进其拟议事业的有利地位，以及总体而言批准豁免将有利于美国，如Dhanasar第二项和第三项要件所要求。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

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，我们认定他未证明其有资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。