JUN212024_07B5203 · 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：30173233 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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但未能证明对职位offer要求（因而对劳工证）行使自由裁量豁免将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3上诉至本办公室。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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（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

为符合基础EB-2签证分类资格，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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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：

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

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 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，且记录支持审理主任的结论。2 因此，上诉中唯一需要处理的问题是申请人是否证明了对职位offer要求（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。

审理主任认定申请人证明了其拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下具有实质价值，但结论认为其未能证明拟议事业的国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。

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规定的全部三项要件，并以其他方式证明对职位offer要求的自由裁量豁免将符合国家利益。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此不符合所请求的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考量了每一项证据。

A. 拟议事业

申请人拥有管理学学士学位，并完成了两个研究生MBA证书项目。记录显示，他于2011年至2020年间在一家巴西服装企业担任商务代表、销售主管和销售经理。从2020年至2022年，申请人在巴西担任独立商业顾问，为多个零售行业的客户提供服务。

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描述如下：

（未公布决定）中，结论认为USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定具有自由裁量性质）。
2 申请人证明其在巴西一所大学完成了相当于学士学位的外国同等学历，并且其在与其学位相关的领域拥有至少五年的渐进式工作经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（界定“ 高级学位 ”）。

考虑到我作为业务发展专员的独特技能组合，我的拟议事业是提供我在商业和行政领域、销售流程和运营管理方面的丰富经验。我将把我在多品牌零售、特许经营网络、折扣店、批发和直营店领域的出色专业经验加以运用，提升效率、增加盈利能力和收入，并为美国公司实现业务增长。

在回应补件通知（RFE）时，申请人提供了一份更新的职业计划，其中他表示打算“作为业务发展专员，提供我在战略业务管理、销售战略规划、人员发展和客户服务方面的专业服务，通过创新影响美国的销售领域。”对RFE的回应还澄清了申请人打算最初专注于纺织、食品饮料和汽车行业，基于其此前在这些领域与雇主合作或为客户提供咨询的经验。

两份计划内容相似，均包含对申请人打算在与业务发展相关的多个领域向美国公司提供的具体服务的冗长描述。虽然申请人未直接说明其打算作为独立顾问工作还是经营自己的咨询公司，但两份职业计划总体上反映其打算以业务发展专员的咨询身份与多家公司合作。

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。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，本办公室考量其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录中的证据引用了市场和行业数据，描述中小型企业和零售企业作为美国经济中创造就业和收入的关键驱动因素的重要性。本办公室认定该证据足以证明申请人向这些行业的公司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第一项要件的国家重要性要素。本办公室在考量国家重要性时的重点不在于行业本身；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”及其“潜在预期影响”。同上。

在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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产生的影响。”同上。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，第890页。最后，本办公室将考量拟议事业有潜力

广泛增进社会福利的证据，以及其将影响某一被政府实体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。

申请人通过其本人的陈述以及通过律师，就其拟议事业所带来的重大积极经济影响提出了概括性主张，其中许多主张只是强调企业通过实施成功的商业发展战略可能取得的经济成果。例如，申请人在回应补证通知（RFE）时称，“ 商业发展专家有能力为美国企业提供不可或缺的服务，从而刺激美国的经济增长与活动。 ”他声称，其提供专业计划中所述服务“ 将通过对美国企业和投资者提供更好的商业与财务管理、风险控制以及良好的财务健康，对美国经济产生积极和潜在的影响，这将影响整个经济并……为美国工人[创造]新的就业机会。 ”尽管整个商业咨询行业直接和间接产生的收入与就业对美国经济可能很重要，但申请人仍必须证明其具体拟议事业的经济影响将是“ 重大的 ”。

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可归因的任何预计直接经济影响或创造就业的信息或证据。因此，他未能充分解释其作为商业发展专家的拟议事业如何具有雇用美国工人的重大潜力，也未说明他将在经济萧条地区运营该拟议事业。尽管申请人提交了一份专业计划，概述其可能向美国企业提供的服务类型，但他未提供商业计划或其他预测，以解释其拟议咨询活动的预期规模，也未以其他方式支持其概括性主张，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。

申请人转而主张其拟议事业将产生广泛的“ 涟漪效应 ”，指出其工作“ 不仅将惠及他在美国合作的公司，还将……对美国企业产生广泛影响 ”，这种影响将延伸至“ 美国其他各个领域 ”，并“ 最终对整个国家的经济产生积极影响 ”。他进一步表示，他“ 将潜在地创造经济增长，并为美国市场的进步与优化作出贡献 ”，“ 增进美国的繁荣 ”，并推动“ 指数级经济扩张以及美国工人新就业机会的出现 ”。然而，他未为这些宽泛的陈述提供充分的证据基础，也未以其他方式支持其主张，即其作为商业发展专家提供咨询服务将潜在地产生如此深远的影响。

尽管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地方经济活动，但其有责任证明拟议事业的任何所称经济影响将是“ 重大的 ”，且达到与国家重要性相称的水平。在此，记录中不包含充分的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. at 890。

我们还考虑了申请人的主张，即其拟议事业将影响一个属于国家政府倡议主题的领域。他特别提到拜登政府

通过2021年《美国救援计划》及其他倡议帮助小企业的承诺，并指出此类政府行动已使许多小企业从COVID-19疫情中恢复。申请人主张，其拟议的商业发展活动将“践行拜登-哈里斯政府帮助美国新兴小企业成长、创造就业并提供我们社区所依赖的基本商品和服务的承诺”。然而，个人将在一个总体上与国家倡议主题相近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，记录未证明申请人的咨询工作将以足以对小企业部门的增长或针对该部门的国家倡议产生重大预期影响的规模开展。

记录中还包含统计数据，引用美国对合格商业管理专业人员的需求不断增长以及合格人员短缺以满足这一需求。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，并不能使单个商业发展专家或咨询师的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。此外，申请人未表明其作为商业发展专家的就业将如何对解决该领域的人才短缺产生重大影响。

申请人将其拟议事业可能取得的成功和潜在的广泛国家影响部分归因于其教育背景和在商业发展领域的丰富经验。他还提交了前同事和客户的推荐信，这些人熟悉其先前的工作和专业成就。然而，申请人的技能、知识及其在该领域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，他拟在美国开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。所提交的推荐信赞扬申请人的专业技能和资质，但未就其拟议事业的国家重要性提供更多见解。

尽管如此，申请人在上诉中主张，审理主任在评估Dhanasar框架第一项要件时不当忽视了所提交的推荐信，并强调估计其工作预期影响的最佳方式是评估其过往成就及其先前贡献的重大影响。如上所述，我们已审阅了推荐信，但推荐人例如并未指出申请人的过往工作在其领域内具有广泛影响，且该影响将延续至拟议事业并实质上惠及或推进该领域。正如Dhanasar案所设想：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id. 在此，申请人声称拥有“独特能力”和对商业的理解，并表示他在工商管理方面开发了创新工具和策略，将影响“数千名美国企业家”，并使其能够充当“变革推动者”。然而，记录未记载申请人在其领域所称的创新，也未支持其主张，即其作为商业发展专家的拟议事业将为其提供影响数千家美国企业或变革其行业所需的平台。

申请人还在其专业计划中表示，他打算“ 通过培训、讲座、指导和咨询，就商业、营销和销售主题向企业家和社区成员提供实用指导，以帮助中小企业的成长和美国劳动力的资质提升 ”。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出其学生范围而对更广泛领域产生影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，申请人未充分阐述其拟议事业的知识分享部分，也未提供证据基础以支持如下主张：其向小企业主提供的任何培训服务将为其领域带来切实改进、进步或其他更广泛影响。尽管证据表明申请人具备多种商业发展相关领域的知识和实践经验，但并未证明其拟议的培训或指导活动将潜在地对商业发展领域或如其所称对“ 美国劳动力的资质 ”产生更广泛影响。

最后，我们注意到，申请人提交了一封来自一位商学教授的专家意见书，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，该意见书作者着重关注了企业发展专家这一职业、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，以及申请人在该行业工作的既往经验和资质。尽管该教授表示美国将从申请人作为企业发展专家的专业知识和技能中受益，但他并未充分论述申请人具体拟议的事业、其预期的重大经济影响，或申请人在该领域工作的任何更广泛影响。

我们注意到，移民局可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中的陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，移民局最终负责就外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函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)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见书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，案卷中的文件不足以确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。因此，案卷不能证明其作为裁量事项有资格获得所请求的国家利益豁免。

e. 保留的问题

我们关于拟议事业国家重要性的裁定已解决本上诉。因此，我们无需审理、因而保留申请人的上诉论点，即其处于推进拟议事业的有利地位，以及总体上批准豁免将有利于美国，这是Dhanasar第二项和第三项要件所要求的。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S.

24, 25（“ 法院和行政机关无需对其裁定对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未能证明其有资格或作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。