JUN232023_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：27188531 日期：2023年6月23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）

申请人是一名销售专业人士，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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。

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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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 (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]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该外籍国民拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外籍国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；在实现拟议事业方面的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外籍国民的资格性质或拟议事业的性质，该外籍国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍国民的贡献中受益；以及对该外籍国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

A. 基础签证分类的资格

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员的资格。申请人最初以具有特殊能力的个人身份提出申请，并提交了文件以满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下六项标准中的三项，但审理主任未就是否申请人符合特殊能力标准下的EB-2分类作出认定。相反，审理主任未经进一步分析即认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员的资格。

申请人提交了一份文凭，表明其在巴西的Universidade I[已隐去]获得了生产工程学士学位，并附有2014年至2016年的学业成绩单。申请人还提交了一份来自I[已隐去]的“ 商业管理MBA ”证书，以及2016年11月至2019年2月的学业成绩单。然而，记录中不包含学历证书评估，以证明其外国学位等同于美国高级学位，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)所要求的。

§ 204.5(k)(3)(i)(A)。因此，本办公室认定申请人未能证明其作为高级学位专业人士的资格。

此外，即使其已证明其符合基础签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的个人，其也未如以下所述确立国家利益豁免的资格。因此，本办公室拒绝审理并在此保留对其是否符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项下特殊能力标准资格的认定，因为此举无实际意义。

B. 国家利益豁免

审理主任认定申请人未能证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。具体而言，审理主任认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

在初次提交中，申请人提交了其职业计划和陈述，并将其拟议事业描述如下：“ 我在美国的职业计划是继续与需要我的专业知识、多年经验和在制造、能源管理和自动化领域重要专长的美国公司合作，在美国担任销售经理。 ”申请人随后提交了支持信，讨论其过往成就，以及涉及销售职业重要性和该领域人才短缺的行业报告。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供有关其拟议事业及其国家重要性的进一步信息和证据。作为回应，申请人表示其“ 打算继续其作为销售经理的职业生涯 ”，以“ 提高美国公司的收入 ”、“ 改善美国商业领域 ”、“ 帮助美国公司将其业务扩展到拉丁美洲市场 ”、“ 为美国公司提供显著的销售增长潜力 ”，并“ 最终影响美国商业生态系统的生产力和国家经济活动 ”。

同时，申请人提交了一份修订后的陈述，阐述了其通过自己的公司I[已隐去]“ 创造就业和有利可图的市场 ”的事业。申请人表示，其“ 全方位服务的咨询、项目管理和安装公司 ”将在佛罗里达州运营，其打算担任该公司的首席执行官（CEO），以“ 专注于管理、监督电缆和管道安装项目，包括提供进度表、成本估算和劳动力。 ”

在否决申请的决定中，审理主任认定，虽然申请人的拟议工作具有实质价值，但其未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明其事业在某一特定领域内具有更广泛的影响、或国家或全球影响，或达到“ 重大积极经济效应 ”的水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在上诉中，申请人主张其已按优势证据标准证明了其拟议事业的国家重要性，且审理主任的决定有误，因为该决定施加了“ 更严格的证明标准 ”。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任分析了申请人的文件并权衡其证据，以评估其是否已以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人拟从事事业的性质不明确。申请人最初的申请包含关于其作为销售经理的职业以及其打算在“ 制造、能源管理和自动化 ”领域为美国公司工作的概括性陈述。其在回应审理主任补件通知时提供的信息并未澄清或使其最初描述拟从事事业更为具体。相反，申请人将其拟从事事业扩大至包括作为企业家及其自己公司的首席执行官工作，以及其打算提供商业咨询服务并监督电缆和管道安装项目。在上诉中，申请人恢复至最初的拟从事事业，但强调其将“ 特别是作为电信和公用事业领域的销售专业人员 ”工作。

通常，我们查看记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在此，申请人前后不一的陈述和主张模糊了其工作的重点及其拟从事事业的性质。虽然申请人最初的陈述反映其打算作为销售经理寻求美国公司的直接雇用，其修订后的陈述表明其还将经营自己的公司。我们不知道申请人是打算履行其所描述的两项职能，还是仅从事其获得的第一份工作。此外，我们对其寻求何种类型的销售经理职位知之甚少，因为其提到了多种其感兴趣的公司类型，包括制造、能源管理、电信等。因此，我们认定申请人未提供具体或一致的拟从事事业活动，以致我们无法确定Dhanasar所定义的实质价值和国家重要性。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人在上诉中基于涉及该领域销售专业人员人才短缺和需求增加的行业报告和文章，主张其拟从事事业的国家重要性。记录还包括其他涉及销售专业人员和销售行业整体价值和前景的文章。尽管我们认可销售行业和职业的重要性，但仅在一个重要领域工作不足以确立拟从事事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”

。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ” Id.

申请人未通过支持性文件表明作为销售经理提供服务如何足以超越其雇主而广泛影响该行业或美国经济。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未表明申请人的任一拟从事事业足以超越其可能提供专业知识的雇主或客户，以与国家重要性相称的水平影响美国经济。

申请人称其拟从事事业“ 在考虑具有其[原文如此]水准的专业人员能为美国经济贡献多少时，显然具有国家重要性 ”。申请人主张其在销售管理方面的多年经验表明其拟从事事业将在该领域具有国家甚至全球影响。尽管记录包含申请人前同事的推荐信，讨论其成功的管理技能、销售策略和商业项目，但这些信件未涉及申请人拟从事事业的具体内容，也未涉及如其事业将如何实质性惠及美国商业或销售行业，如Dhanasar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. at 889。记录根本没有提供具体证据指明申请人的拟从事事业将如何显著影响销售行业，或其技能如何不同于或改进美国现有和正在使用的技能。

在Dhanasar中，我们还指出“ [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，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。在回应补件通知时，申请人提交了一份关于I l的商业计划，并声称其业务将产生总计1,239,038百万美元的工资支出，并在总共五年内为美国工人创造约21个就业岗位。申请人主张其公司将“ 促进地方经济，特别是美国多个州服务不足的商业区 ”，并“ 有潜力在随后几年吸引投资并在美国各地扩张 ”。

然而，该商业计划未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。此外，申请人未提供佐证证据证明其公司运营所在地区经济萧条，或其将在该地区雇用大量工人。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

在上诉中，申请人未就该创业事业提出任何额外主张，也未提交其他书面证据以支持其先前关于其作为销售专业人员的服务将对美国经济产生整体影响的主张。我们认定记录未表明其任一拟从事事业超越其未来客户或

雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或任何其他行业或美国经济。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其销售工作与所主张的结果之间提供足够直接的证据联系。

基于上述，我们认定申请人未确立拟从事事业的国家重要性，且不满足Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不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，我们认定其未确立其有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。