JUN232023_02B5203 · 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：26401485 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）

申请人是一名运营经理，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《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分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在将来实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高级学位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至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下行使自由裁量权豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未定义“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证要求将惠及美国。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将高级学位定义为“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”（着重号为原文所加）。申请人证明其拥有等同于美国学士学位的外国学位，并

1 在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定Matter of New York State Dept. of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 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自由裁量性质）。

附有其来自巴西[已隐去]大学的文凭和成绩单副本，以及经认证的学历评估。尽管申请人提交了佛罗里达州[已隐去]的工商管理副学士学位，但记录并未证明该副学士学位是依据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)高于其学士学位的“ 高级 ”学位。

此外，申请人提供了来自[已隐去]、[已隐去]和[已隐去]的三封就业信函。申请人的文凭显示其于2011年2月17日完成学士学位。来自[已隐去]的就业信函称，申请人于2000年1月3日至2004年6月1日担任服务团队经理，此期间在其完成学士学位之前。来自[已隐去]的就业信函称，申请人于2009年5月27日至2011年11月1日担任办公室经理，但其工作经历中仅有九个月为学士学位后经历。来自[已隐去]的就业信函证明其于2019年10月至2020年4月担任应付账款文员，具有学士学位后工作经历，但该经历仅持续六个月。3 总之，申请人的就业信函并未证明其拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的学士学位后至少五年渐进工作经验。

申请人未能证明其拥有高于学士学位的高级学位，或拥有至少五年学士学位后工作经验。因此，本办公室撤销审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士资格的认定。

B. 国家利益豁免

审理主任认定，根据Dhanasar第一项要件，申请人的拟议事业具有实质性价值和国家重要性，但基于第二项要件否决了申请。然而，审理主任在决定中既未指明也未描述申请人的拟议事业。审理主任在认定申请人符合Dhanasar第一项要件时，也未讨论或分析记录中的任何证据。

审理人员必须充分解释否决签证申请的理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。因此，本办公室将撤销审理主任关于第一项要件的决定，并行使管辖权对案件重新审查。经审查，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业符合Dhanasar框架的第一项要件。

3 此外，申请人以F-1非移民签证进入美国，表格I-20（非移民学生身份资格证明）显示其学校项目于2020年4月26日结束。申请人随后获得2020年5月7日至2021年5月6日的毕业后可选实习培训（OPT）批准。然而，申请人提交的就业信函称其于2019年10月至2020年4月在[已隐去]工作，此期间在其获得OPT批准之前。

申请人在表格I-140上最初称其拟议就业为“ 总经理和运营经理 ”，其拟议事业为“ 在财务管理领域为美国公司做出贡献 ”以及“ 协助公司管理金融领域的运营流程 ”。在初次提交时，申请人提交了其教育和经历证据、其职业计划以及国家利益豁免资格证据，包括专家意见信、前同事和现同事的推荐信、关于业务经理重要性的行业报告，以及广泛讨论新冠疫情对商业和经济影响以及金融和商业服务领域劳动力短缺的文章。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份更新的职业计划。这一次，申请人称她在I I公司财务部门团队工作，并计划通过“ 监测食品行业生产过程中的食物浪费 ”、“ 监测……公司主要供应商的付款 ”、“ 识别和改进各领域的内部成本控制流程 ”、“ 数据库维护 ”、“ 组织报告流程 ”以及“ 为决策者带来战略愿景 ”来改进公司的财务规划流程。申请人还提交了来自I I同事的额外推荐信以及关于食物浪费和食物链供应的报告。

该事业的 merit 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. 884。申请人还必须指明“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。申请人最初的职业计划对其拟从事的事业作了概括性描述，即协助公司在商业领域高效运营，但没有任何具体计划。在审理主任发出RFE后，申请人更新的职业计划描述了她在~ I的就业情况，以及她降低食物浪费成本、监测原材料供应、改进财务流程、实现业务增长和为公司增加利润的目标。因此，我们认定申请人已确立其拟从事事业的实质 merit。

然而，证据未能确立申请人的事业符合Dhanasar第一要件下的国家重要性要素。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id. at 889。在Dhanasar中，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。Id. at 893。在此，申请人也未表明其拟从事的事业延伸至其在 I的就业之外。申请人未提供充分的I I证据将其在公司的企业管理职责与达到国家重要性的更广泛影响联系起来。

推荐信描述了申请人在其工作场所的经验、技能和能力。此类证据涉及Dhanasar框架的第二要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外国人本人 ”。Id. at 890。这些信件未说明申请人仅改进其雇主财务实践的拟从事事业将如何如Dhanasar所设想的那样实质性惠及美国商业或食品行业：“ [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带来的影响。 ”Id. 这些信件也未表明申请人的技能不同于或优于美国现有和正在使用的技能。

此外，申请人提供了一封来自I !大学商学助理教授的专家意见信。该专家信讨论了申请人作为财务经理的技能和能力，并推测其服务如何可能改进商业实践，但未就申请人拟从事的事业或该事业的影响将如何延伸至她将服务的公司之外提供任何有说服力的细节。

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. 我们还指出，“ 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效应的事业，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。除其职业计划中的主张外，申请人未提供任何支持性证据证明其就业和管理职责将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter ofChawathe, 25 l&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

申请人还提交了若干关于商业专业人士重要性、商业行业人才短缺以及美国食物浪费和粮食不安全新问题的研究报告和文章。然而，仅仅在重要领域工作不足以确立拟从事事业的国家重要性。申请人必须证明其向l I提供特定商业运营服务具有国家重要性。然而，申请人未证明其减少食物浪费或改进公司财务管理的职责以某种方式延伸至其当前雇主甚至未来雇主之外，从而以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟从事事业与所主张的结果之间提供充分直接的证据联系。

基于上述，我们认定记录未能确立申请人拟从事事业的国家重要性，且申请人不符合Dhanasar的第一要件。

申请人在上诉中主张，审理主任在未给予其就第二要件问题（即处于良好地位以开展其拟从事事业）提交额外证据的机会的情况下否决申请存在错误。在此，申请人未确立其符合EB-2分类下作为持有高级学位的专业人士的资格，也未确立其拟从事事业具有国家重要性。由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第二要件及第三要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对其所达结果并非必要的问题作出认定 ”）；see also Matter ofL-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审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)下作为持有高级学位的专业人士群体成员的资格。此外，申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，因此作为自由裁量事项不值得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。