JUN262024_04B5203 · 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：31474515 日期：2024年6月26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）

申请人是一名业务经理和顾问，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（job offer requirement）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。审理主任驳回了申请人随后提出的重新开案和复议动议。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)。本办公室对本案中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa'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

要符合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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类资格，则还必须证明其值得对工作要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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）可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

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（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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

A. EB-2分类

尽管审理主任未处理申请人是否符合EB-2分类资格，但记录证明其符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士。高级学位是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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，随后在该专业领域具有五年逐步提升的经验，被视为等同于硕士学位。同上。申请人提交了其在委内瑞拉_____获得的五年制工商管理执业学位（Licentiate in Business Administration）的证据，以及对其教育资历的评估，结论是其学位等同于美国工商管理学士学位。申请人还提交了雇主信函，证明其在其专业领域拥有超过五年的学士后逐步提升经验。因此，申请人已证明其符合EB-2分类资格，作为高级学位专业人士。

B. 拟议事业

申请人是一名业务经理和顾问，曾在多家跨国公司工作。在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了一份职业计划，说明其将担任 的董事，该公司为小型、中型和大型私营及公共公司提供财务和行政服务、咨询和专业建议。在动议中，申请人提交了另一份职业计划，说明其公司还将培养高中生的金融素养，并为个人、企业家、教育机构、非营利组织以及企业和公司提供工商管理和金融教育方面的咨询。

C. 国家利益豁免：实质价值和国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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预期影响。同上 at 889。这一考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济

萧条地区），是否具有其他重大积极经济影响，是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上 at 889-90。审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将具有重大积极经济影响或其领域内的更广泛影响。

在上诉中，申请人主张审理主任未充分解释其重新开案动议是否被驳回及驳回理由。然而，审理主任分析了为支持申请人的重新开案和复议合并动议而提交的相关证据，并表示：“ 你的动议未提供新事实，也未提供任何相关先例决定支持的复议理由。因此，根据8 CFR 103.5(a)(4)，你的动议被驳回。 ”

申请人还主张，审理主任指出申请人未提交其公司合法设立的证据并称“ 不清楚 ”申请人是否能为行业做出贡献，属于错误。申请人主张审理主任施加了高于优势证据标准的证明标准，并主张审理主任相互矛盾和含糊的陈述未就否决理由提供充分通知。申请人还提交了本办公室在先前案件中的决定副本，其中本办公室撤销了审理主任的决定并将事项发回重审，以作出新决定。这些决定未作为先例公布，仅约束那些个案中涉及的当事人。见8 C.F.R. § 103.3(c)。尽管审理主任的决定包含一些不直接相关的措辞，但对记录的重新审查未发现审理主任最终认定存在任何错误。

为证明其拟议事业的国家重要性，申请人最初提交了三名前雇主的信函，赞扬其为其公司所做的工作。I I 和 I 均表示申请人告知他们其计划在美国继续其职业发展。他们均表示相信其经验“ 将使其能够向雇主提供相关信息，建议他们为短期和长期改善业务做出更明智的决策，这将使其实现更大扩张，从而创造就业来源。 ”

在动议中，申请人提交了额外的支持信函 _____ 和 I 均赞扬申请人的技能和经验，并推荐他“ 因其卓越资质以及他将为资金不足机构的高中生开发工商管理和金融原则教育项目所带来的价值。 ”

最初和在动议中提交的信函与Dhanasar的第二项要件相关，该要件将重点转向申请人本人，并评估其是否处于有利地位推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，在评估国家重要性时，本办公室侧重于具体拟议事业的潜在预期影响。同上 at 889。在此，申请人的支持信函赞扬其工作、经验和能力，但未涉及申请人拟议事业的任何国家或全球影响，或其在工商管理和金融教育领域将具有的其他更广泛影响。比较同上 at 892（指出Dhanasar提交了证明性专家信函，描述其具体研究与美国战略利益相关的重要性）。

申请人还提交了一封来自I I的 的信函，表达其认为申请人符合国家利益豁免资格的意见。I I女士称，申请人拟从事的事业具有国家重要性，因为申请人接受过国际财务报告准则方面的培训，曾在重要的跨国公司工作，并有资格教授和培训美国专业人士。同样，申请人的经验和资历与Dhanasar第二项要件相关，该要件将审查转向外国人本人。然而，在确定国家重要性时，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在复议动议中提交的职业计划中，申请人称其公司将设计“ 个性化教育项目 ”、开发课程材料，并提供培训和职业发展项目，但他未讨论此类工作如何超越受训者和个别机构，对其领域产生更广泛的影响。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，记录未显示申请人拟从事的事业能够充分超越其客户群，在与国家重要性相称的水平上对金融教育和工商管理领域产生更广泛的影响。

申请人提交了关于儿童和青少年金融教育、金融素养与金融文盲、学校经费中的种族差异与不平等以及德克萨斯州公立学校经费的文章。虽然这些问题与金融教育相关，但国家重要性的认定并不关注影响该领域的问题本身的重要性，而是“ 关注外国人拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，没有任何文章提及申请人或涉及其拟从事事业的潜在预期影响。

申请人主张，即使他“ 在没有雇用任何员工的情况下以独资经营者身份经营该业务 ”，其拟从事的事业也会产生重大积极经济影响。在Dhanasar案中，我们将大量雇用美国工人作为国家重要性的一个可能指标加以讨论，但申请人正确地指出，此类雇用并非确立国家重要性的必要条件。然而，在上诉中，申请人未具体说明其拟从事的事业将如何对可能聘用其服务的个人和公司之外产生重大积极经济影响。参见同上，第890页（讨论重大积极经济影响作为国家重要性的指示因素）。

申请人未能证明其拟从事的事业将产生重大积极经济影响；或在工商管理和金融教育领域内具有国家、全球或其他更广泛的影响，从而体现国家重要性。

D. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能证明其具体拟从事事业的国家重要性，不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对其是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；另参见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

申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性，不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，他未能证明其有资格或理应作为自由裁量事项获得国家利益下的职位offer要求豁免。

裁定：上诉被驳回。