MAR012023_03B5203 · 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：24993289 日期：2023年3月1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，商业领域的销售经理，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，以及对此分类所附工作要求国家利益豁免。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申请，认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此，作为自由裁量事项，她不符合国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张审理主任施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求，未适当审查提交的每一份证据，并作出了错误结论。

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进行重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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。

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，随后在专业领域具有五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。Id.

“ 专业 ” 定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得 “ 在国家利益 ” 下对工作要求行使自由裁量豁免。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, 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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 高级学位专业人士

审理主任在其决定中未包含对申请人 EB-2 签证分类资格的认定。申请人主张其作为持有高级学位的专业人士符合资格。记录包括：(1) 申请人在巴西 Universidadel I 获得的文凭副本，授予其法学学士学位；(2) 其大学成绩单副本；以及 (3) 一份教育评估，结论为该学位等同于美国法学研究学士学位。此外，申请人提交了其前雇主 I I 的一封信函，记录其自2007年5月至2018年8月在该公司担任 “ 全职销售员 ” 的雇佣情况。申请人还提交了一份销售员的职位描述。记录基于其外国同等美国学士学位以及随后在专业领域五年逐步提升的经验，确立了申请人作为持有高级学位的专业人士的资格。因此，申请人确立了其 EB-2 移民签证分类的资格。

B. 国家利益豁免

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

审理主任在其决定中未包含对申请人拟从事事业实质价值的认定。申请人拟在商业领域担任销售经理。申请人主张其拟从事的事业将“对美国市场产生多重积极影响，从而代表国家增强商业运营，并促进精简的经济格局。”因此，本办公室认定申请人拟从事的工作具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或专业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，本办公室指出“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. 本办公室还指出，“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，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。”Id. at 890。

申请人最初表示其拟从事的事业是开设自己的销售咨询业务，并继续在美国公司担任销售经理，这些公司需要其在销售管理、工商管理、战略规划、谈判、业务发展、战略合作、财务分析、客户服务、物流、法律和领导力领域工作的专业知识、经验和专长。申请人最初提交了：(1) 其前同事的支持信；(2) I 州立大学营销学教授的一份专家意见书；(3) 销售经理摘要报告；以及 (4) 关于销售整合促进收入增长、国际业务的重要性、销售在每个企业和组织中的重要作用、应对销售人才短缺的方法以及销售人才危机的各种文章。

其前同事的支持信谈及申请人在为其前雇主 I 工作期间完成的各类项目的重大影响和价值。因此，这些信函似乎是为支持第二项要件而提交的，以证明申请人处于有利地位推进拟从事的事业。该教授指出，美国若错失从申请人在销售管理方面的先进知识和技能中获益的机会，将是重大的经济损失。因此，该教授的专家意见书似乎是为支持第三项要件而提交的，以证明权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。销售经理摘要报告和各种文章与申请人作为商业领域销售经理向公司提供销售咨询服务这一具体事业没有直接关系。在证据请求（RFE）中，审理主任通知申请人，她未能证明其最初拟从事的事业具有国家重要性。

在回应 RFE 时，申请人提出在销售和国际法领域创办一家贸易公司 I I，向美国中小型公司提供与商业贸易、销售和营销相关的服务，并担任该公司的首席执行官（CEO）。

在回应 RFE 时，申请人提交了：(1) 其前同事的支持信；(2) 关于总经理和运营经理的摘要报告和统计数据；(3) 一项关于未来全球技术工人短缺的研究；以及 (4) 关于运营的历史和未来、培养全球胜任力、运营管理、国际公司的重要性、国际投资的好处、外国投资对美国经济的影响、运营创新、人力资源管理、公司失败及改进潜力、沃尔玛百货有限公司在巴西的失败以及大品牌在国际上的失败的各种文章。

她前同事出具的推荐信提供了申请人在为前雇主工作期间完成的几个项目示例，并谈到申请人在公司中发挥的重要作用。因此，这些信件似乎是为支持第二项要件而提交的，以证明申请人处于有利地位，能够推进拟议事业。关于总经理和运营经理的汇总报告和统计数据、关于未来全球技术工人短缺的研究以及各类文章，这些文件与申请人具体的拟议事业——在销售和国际法领域创办一家贸易公司并作为其首席执行官管理该公司——并不直接相关。例如，关于运营管理和人力资源管理的文章讨论了申请人将从事的职业的重要性，但申请人未解释这些文章与她创办贸易公司并担任首席执行官的事业有何关联。

申请人提交了关于销售人才短缺的文章以及关于未来全球技术工人短缺的研究。美国劳工部通过劳工证程序解决工人短缺问题，因此，仅凭合格专业人员短缺本身不足以证明符合国家利益豁免的资格。See Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215, 218 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。

补件通知（RFE）回复中还包括申请人新成立的贸易公司的组织章程、有限责任公司运营协议和商业计划书，[已隐去]。商业计划书称，该公司将作为中小型企业的中介，帮助连接买卖双方，促进涉及国际客户的商业运营。商业计划书还表明，公司计划向客户提供经纪服务、销售咨询服务和市场分析。然而，商业计划书未指明潜在客户，也未指明公司将服务的项目类型和行业。因此，商业计划书未能充分证明公司将在特定领域或行业向其客户提供的服务可能产生的影响。

关于经济价值和创造就业，商业计划书包含预测：到运营第五年，总收入达666,000美元，并雇用9名全职员工和6名承包商。但商业计划书未充分详细说明这些预测的依据，也未充分解释这些收入和人员配置目标将如何实现。因此，它未能充分证明申请人的企业将对特定行业或美国经济产生与国家重要性相称的影响。此外，申请人主张，她的公司将促进地方经济，特别是在美国多个州服务不足的商业区。

美国。商业计划书称，公司总部及其第一个分公司将设在佛罗里达州[已隐去]，公司计划在五年内在美国各地开设三个分公司。然而，记录未具体说明总部和三个分公司的地点，也未提供公司主要经营所在地区的失业统计数据或其他充分证据。因此，记录未能充分证明公司将在服务不足的商业区经营业务，或该事业将以其他方式产生重大积极经济影响。

在上诉中，申请人重申，其拟议事业具有全国范围，因为她的专业活动将“对美国关键商业和商务活动产生重大连锁反应，服务于美国公司的商业管理和商务职能”。申请人进一步主张，其拟议事业是“美国公司运营和销售的重要方面，有助于形成收入增强的商业生态系统和以生产力为中心的丰富经济”。申请人还主张，其拟议事业还将“贡献税收，并最终帮助增加美国全国范围内的资金流动，从而促进美国国内生产总值的提升”。申请人表示，她打算“继续实施资源丰富的销售策略、设计营销计划、与专业同事保持积极关系，并通过广泛研究识别任何业务发展机会”。虽然申请人声称其专业活动将为美国公司带来收入增长和生产力提高，但她未提供具体计划、详细项目或其他充分证据，说明她的销售策略、营销计划、业务关系以及更多商业机会将如何在销售和国际法领域产生更广泛影响，达到国家重要性水平，或这些做法将如何影响公司及其客户之外的领域。

申请人最初提出的在商业领域担任销售经理、与公司合作提供销售咨询服务的方案，未能依据Dhanasar分析框架的第一项要件提供充分证据证明其国家重要性。此外，为支持新事业——在销售和国际法领域成立一家贸易公司并作为其首席执行官管理该公司——而提交的证据仍未能充分证明其国家重要性。记录未充分表明，向公司客户提供经纪服务、销售咨询服务和市场分析将如何转化为销售和国际法领域更广泛的影响。因此，我们认定申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。

在上诉中，申请人主张其满足Dhanasar的第二项和第三项要件；然而，由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们将保留这些问题。3

III. 结论

3 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

由于申请人未能以优势证据证明其符合Dhanasar框架第一项要件下的资格，她不符合国家利益豁免的资格，也不应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。