MAR082024_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：29828695 日期：2024年3月8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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。Dhanasar 指出，对于被归类为 EB-2 类别的申请人，如果其证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国，则裁决者可以行使自由裁量权，批准对该工作邀请并因此对劳工证的国家利益豁免。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。该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瞻性影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估以下因素：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

如上所述，一旦申请人基于已获得高级学位或证明其为具有特殊能力的非公民而确立了EB-2移民类别的分类资格，审理主任将根据本办公室在 Dhanasar 中首次讨论的分析框架的三项要件，评估豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证的国家利益。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任的补充证据请求（RFE）仅要求申请人提供其在 Dhanasar 分析框架第二项要件下资格的证据，以评估申请人处于何种有利地位以推进其拟从事的事业。该RFE并未要求提供证据，也未以其他方式实质性地处理和分　　析申请人的拟从事事业是否具有实质价值和国家重要性，或豁免劳工证要求并因此豁免职位邀请是否在权衡适用因素后有利于美国利益。

审理主任最终认定，申请人的拟从事事业虽然具有实质价值，但缺乏 Dhanasar 分析框架第一项要件所要求的国家重要性，申请人并非处于有利地位以推进其拟从事的事业，且在权衡适用因素后豁免并不有利于美国利益。这导致申请人在功能上被剥夺了机会，无法回应审理主任关于其事业国家重要性的关切，以及关于权衡适用因素后豁免是否有利于美国利益的关切。

本办公室行使自由裁量权豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证，需要遵循 Dhanasar 框架的全部三项要件。因此，本办公室认定本案有理由发回重审，因为审理主任的决定不足以供审查。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

一项事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育、艺术或社会科学等众多领域中的任一领域得到证明。促进人类知识、对美国潜在的经济影响以及对美国的经济利益，也可被评估以确定拟从事事业的实质价值。审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值，本办公室认为其结论并无错误。

但是，尽管本办公室与申请人一样对下级程序的开展方式存有顾虑 [1]，本办公室并不认为目前构成的记录支持申请人获得劳工证要求并因此职位邀请要求的自由裁量豁免的资格。为支持其申请，申请人提交了以下材料：[2]

- 申请人完成的文凭、证书和课程；
- 由 I I 博士（教授， .-------"----=======;--~ 数据分析与信息科学系，由 Morningside Evaluations 主持）出具的学历资格与经验评估；
- 由l （现由....,I---~ 拥有）出具的函件，描述作为 和 LJ 的员工超过10年的“ 商业合作关系 ”，以及随后自2001年4月至2009年10月以非雇员方式提供的“ 合作关系 ”或合同服务；
- 由 l~---------'----------~I 出具的未签署声明，描述申请人自2010年6月1日至2013年4月15日期间作为l l的代表，并附有据称为“ Clicksign ”电子法律文件验证的文件；

[1] 然而，本办公室不同意申请人的主张，即审理主任在其决定中提到的文件清单“ 并非所提交的文件 ”。申请人似乎错误地认为审理主任的清单指的是为回应RFE而提交的文件。审理主任的清单由申请人最初随申请提交的证据和文件组成。因此，本办公室不同意审理主任在“ 对转交文件的分析中犯了严重错误 ”。

[2] 尽管本办公室可能不会讨论所提交的每一份证据，但本办公室已审查并考虑了每一份证据。

• 由~I-~与_____于2010年6月1日签署的提供商业管理服务的合同副本；
• 来自_____的推荐信；
• 来自_____会计师的信函，证明申请人自2002年9月至2018年8月担任业务经理；
• 来自会计经理_____的声明，证明_____的持续运营性质；
• 巴西国家实体登记处出具的_____合法注册证明；
• 巴西财政部出具的债务证明和联邦税务清缴证明；
• 申请人的简历；
• 美国劳工部劳工统计局2021年5月发布的通用及运营经理职业就业与工资数据打印件；
• 人力资源经理_____的信函，列明申请人于2013年5月至2013年11月在_____工作期间担任业务经理的薪资；
• 人员分析师_____（现由_____拥有）的信函，列明申请人于1996年6月3日至1999年10月13日在_____工作期间担任业务经理的薪资；
• 申请人工资单副本；
• _____于2022年5月19日出具的业务注册注销证明；
• 巴西_____信息系统技术协调员_____的信函，描述申请人作为业务经理的工作；
• 巴西_____信息技术经理_____的信函，描述申请人作为业务经理的工作；
• 联邦官方公报上由_____发布的关于任命_____为_____信息技术协调员的法律公告副本；
• 联邦官方公报上由国家出版社发布的关于取得ORACLE产品使用许可（Windows 2000操作系统版本）的法律公告副本；
• 联邦官方公报上由_____发布的关于任命_____为_____信息技术协调员的法律公告副本；
• 联邦官方公报上由共和国总统府秘书长执行秘书发布的关于指定_____临时替代行使行政权力委员会职能的法律公告副本；
• 申请人的职业计划；
• 高级业务拓展人员_____的信函，邀请申请人建立“ 商业合作伙伴关系 ”；
• 首席执行官_____的信函，邀请申请人建立“ 商业合作伙伴关系 ”；

• 招聘团队总监_____的信函，邀请申请人参加其招聘流程的第四步，涉及_____双语客户成功经理职位；
• 申请人与各机构合同销售职位招聘人员之间的电子邮件往来副本；
• 申请人与_____公司之间为期12个月的合同副本，涉及申请人作为_____公司非雇员代理人的服务；
• 规划与预算分析师—信息技术专家_____的信函，描述申请人作为业务经理的工作；

针对审理主任的补件通知（RFE），申请人提交了额外的课程认证证书、关于“美国市场”人寿保险和年金领域的证据、其在佛罗里达州作为保险代理人持牌的证据、与_____签订的就业服务承包协议，以及支持其天才子女教育成就和教育路径的文件。

申请人提出将其在产品与项目开发、战略规划和商业管理方面的经验加以应用。申请人表示，其意图是“作为业务经理为美国经济做出贡献”。申请人的目标是“促进中小型和大型公司的成长”，并“继续[其]作为业务经理的活动，利用[其过去]的全部知识……”，例如利用信息技术进行商业管理的“创新战略解决方案”，涉及“以业务扩展为重点的销售和商业领域，提供娴熟的市场情报、制定和实施战略规划、识别能够为每家公司增加价值的技术和市场合作伙伴关系、有效研究组织并了解其需求、了解细分市场和客户偏好以确定销售和预算工作的重点、建立、分析和维护销售机会和统计数据的准确预测”。审理主任在完善记录时，可选择进一步调查申请人的拟议事业是否本质上是求职。因为国家利益豁免的目的不是为申请人在美国求职提供便利。

此外，在Dhanasar案中，我们将分析的第一要件聚焦于申请人特定拟议事业的潜在影响，以考量其是否具有实质价值和国家重要性。在Dhanasar案中确定国家重要性时，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，我们聚焦于“外国人拟从事的特定事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在

3 申请人在上诉中主张，审理主任将最初随申请提交的证据错误地认定为针对补件通知提交的证据。与申请人的主张相反，审理主任的决定并未指明其在决定中具体提及的证据是如何提交至记录的。
4 申请人的上诉特别提及其天才子女以及该子女在美国的机会范围，并鼓励我们对此予以有利考量。尽管我们认可申请人的天才子女及其迄今取得的成就，但我们关于是否行使自由裁量权以在国家利益下豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证要求）的考量，完全受Dhanasar三要件分析框架的约束。Dhanasar分析未规定对受抚养家庭成员的个人价值进行评估。

在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 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。 ”同上。我们还指出，“ [一]项事业如果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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。因此，在Dhanasar案中确定国家重要性的关键，是拟议事业是否具有潜在的前瞻性影响，且其更广泛影响达到国家重要性的水平。这不是非公民将填补或履行什么职责或什么职业，而是其结合职业和职责的实际计划受到审查。

记录显示，申请人的拟议事业是继续其作为业务经理的职业生涯，在职责中利用信息技术侧重于销售。在回应补件通知时，申请人强调其职责将侧重于保险领域。审理主任也可选择考虑，申请人以过往职业经历和其“ 职业计划 ”内容为依据，将其资格建立在Dhanasar框架第一要件之下。实质上，申请人主张是其个人对拟议事业的执行将该事业提升至国家重要性的水平。但这一主张表达了对Dhanasar框架第一要件的根本误解。Dhanasar框架的第一要件聚焦于拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。在进行分析时，当申请人的主张聚焦于其对拟议事业的执行，而非其拟议事业独立于其自身之外的国家重要性时，审理主任可选择考虑申请人在Dhanasar分析框架第一要件下不符合资格。

申请人还提交了数封来自雇主和“ 商业伙伴 ”的推荐信，描述申请人所完成的工作，以支持其工作在所拟事业中可能产生的预期影响。他们还提交了来自多个不同地方的众多证书，例如I I，声称用以支持其在创业、英语和信息技术等子学科方面的技能。申请人主张，当美国经济利用申请人的工作时将实现的潜在价值，广泛涉及国家重要性。在考量申请人所拟事业的国家重要性时，审理主任可以选择评估申请人提交的推荐信，以评估其内容是否支持该事业上升到国家重要性层面的更广泛意义。例如，这些信函似乎总体上谈及申请人的先前雇佣或独立合同职责，其利益归于个别雇主或合同伙伴。在上诉中，申请人强调了来自“ 巴西私人和公共组织 ”的信函，这些信函谈及申请人的“ 在营销和执行信息技术（IT）解决方案方面的社交网络和经验 ”，例如巴西的~--------~、I I以及其他巴西公共行政机构。但目前不清楚申请人的过往活动如何支持其拟议事业的国家重要性，因为如前所述，在考量Dhanasar分析框架的第一项要件时，我们关注的是与个别申请人相分离的所拟事业。审理主任可以权衡并得出结论，判断申请人先前类似工作的展示是否对所拟事业基于其国家重要性的潜在预期影响具有影响，同时铭记申请人关于其在所拟事业中过往成功表现的主张，以及

其成就和认可的证据和信息，将更好地用于证明符合Dhanasar框架第二项要件下的资格。

一般而言，申请人获得的证书或执照与其作为个人相关，并与其自身核心技能的个人发展相关。申请人所拟事业的国家重要性独立于且区别于申请人的技能。审理主任可以思考，来自I I或类似机构的远程或在线学习非学分研讨会的各类离散商业相关科目（如创业、英语和信息技术）的证书，以及其佛罗里达州保险代理人执照，是否阐明了申请人事业的国家重要性，还是更多表明申请人的教育、技能和知识，而这是Dhanasar第二项要件下评估的相关要点。

B. 处于推进所拟事业的有利地位

我们的分析现在转向申请人在第二项要件下的资格。如上所述，第二项要件将焦点从申请人的所拟事业转移到申请人或个人本身，以及其处于推进所拟事业的有利地位的程度。我们对目前构成的记录是否反映申请人处于推进其所拟事业的有利地位持怀疑态度。

在根据Dhanasar第二项要件进行分析时，审理主任可以选择在评估申请人是否处于推进其所拟事业的有利地位时衡量以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；
- 申请人针对所拟事业制定的未来活动模式或计划，该个人制定或在其制定中发挥了重要作用；
- 在实现所拟事业方面的任何进展；以及
- 该个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

在发回重审时，审理主任应根据Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量，以确定申请人处于推进其所拟事业的有利地位的程度。审理主任可以形成对申请人教育的印象，例如确定申请人是否处于推进其所拟事业的有利地位，同时铭记教育学位、证书和技能本身并不构成确定某人处于推进所拟事业有利地位的依据。Id.

审理主任可以考虑推荐信撰写人的证言与记录中其他客观证据相结合，是否表明申请人处于推进其所拟事业的有利地位。从记录中不清楚申请人的所拟事业——本质上是向公众销售保险以及向教育部门的个人提供财务解决方案——是否与其过往工作属于相关或类似努力，以及信函内容是否表明成功记录。如上所述，申请人提交的信函仅强调过往经验和成就，通常是在信息技术销售业务管理方面。审理主任在考量记录中推荐信撰写人的证言后可以得出结论

即这些证言并未显示申请人在实现其所拟事业方面的进展，以至于其已形成成功记录并处于推进该事业的有利地位。

申请人提交了数封信函、合同和往来电子邮件，声称用以证明对其事业的兴趣或支持。但这些文件似乎表明申请人已经或可能达成安排，以代理人身份提供一套一般性或模糊的服务。审理主任可以选择发展记录，以审查合同中描述的活动是否代表或支持申请人所拟事业的进展。例如，申请人在其上诉中引用了与名为I I女士和I I先生的个人的通信，邀请他们加入其“ 全国销售团队 ”。但从记录中不清楚与I I女士和I I组织的雇佣、“ 合伙 ”或合同关系如何表明对其事业的兴趣或支持。事实上，不清楚申请人为我们评估而提交的任何商业机会——例如其作为保险代理人服务于 、作为独立顾问服务于I I——如何表明I I或其处于推进其所拟事业的有利地位的程度，因为记录不支持其与申请人打算从事的事业的关系或背景。审理主任可以选择审查这些活动是否反映对申请人所拟事业的兴趣或支持，还是仅仅是随机且不相关的招聘邀约，与申请人打算通过其所拟事业提供的服务无关。

因此，我们将此事项发回重审，并指示按照此处描述的Dhanasar分析框架作出新的意见。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如果审理主任认定申请人符合Dhanasar框架第一项和第二项要件中所含的资格要求，则应进而评估总体上申请人是否证明豁免工作邀约要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

在权衡豁免工作邀约要求并因此豁免劳工证要求的国家利益时，审理主任可以考虑劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国的好处、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力以及对美国工人的任何不利影响。

III. 结论

基于上述理由，此事项将发回审理主任，以确定申请人是否已证明：（1）Dhanasar先例决定第一项要件所要求的申请人所拟事业的国家重要性；（2）根据第二项要件，申请人处于推进所拟事业的有利地位；以及（3）总体上，豁免申请人的工作邀约要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。审理主任可以要求提供其认为对根据上述分析作出决定 pertinent 的任何额外证据，我们对发回重审后本案的最终解决不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。