MAR122024_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：30390361 日期：2024年3月12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，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位offer要求。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，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

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 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 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。

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对职位offer要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 参见 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授予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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer和劳工证要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，根据Dhanasar第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。2

尽管申请人在上诉中主张审理主任的决定“包含大量法律和事实上的错误结论”，但其并未指出审理主任在决定中何处错误适用了法律或政策。申请人主要主张其此前已提供充分证据证明其拟议事业的国家重要性。本办公室审查了记录，包括申请人的简历、其职业计划（连同关于小企业重要性和企业管理人才短缺的网络文章和报告）、推荐信以及专家意见书。虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能证明其事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

申请人2022年10月的初始职业计划称，其拟议事业是“以业务管理者的身份提供我丰富的经验和知识，专注于财务管理、成本控制、成本分析以及与客户和供应商的谈判，以始终为公司带来最佳财务成果”，并“在公司内部运用我强大的沟通能力，为新领导者的培养和团队培训做出贡献，以在销售中取得更多成果，为公司带来更多资本，实现生产力提升，并在销售和财务成果方面寻求收益和速度。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更新的职业计划，内容如下：

2 审理主任进一步认定申请人未满足Dhanasar的第二项或第三项要件。

我打算以业务管理者的身份履职，提供我在团队管理、直接销售和领导力方面的专业服务，通过创新影响美国的工商管理领域。鉴于我在销售和领导行业的丰富专业经验，我打算首先将贡献集中于这些细分领域，同时计划服务于其他行业，包括培训新领导者和制定月度销售活动。

申请人声称其创新和方法“将对美国工商管理领域产生不可估量的贡献和影响，包括降低成本、提高产量、质量保证、增强劳动力、创造就业和经济增长。”然而，申请人未提供任何关于其技术或方法的细节，未说明这些技术或方法在美国是否不可获得，或是否优于美国已有的技术或方法。相反，申请人在其职业计划中拟议的活动属于业务管理者的典型工作，例如提高公司盈利能力、赋能和发展销售团队、促进协作和沟通，以及简化客户服务的数字策略。虽然个别雇主或公司可能从其商业服务中受益，但其未提供充分的解释或佐证证据，说明这种个别利益如何上升到国家重要性的水平，或如何如Dhanasar所设想的那样对领域产生更广泛的影响：“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。”同上。

申请人在上诉中主张，本办公室应基于其过去的成就和经验来评估其事业的前瞻性影响。申请人进一步主张，证据表明其在整个职业生涯中如何通过增加销售额和收入为企业的成功做出贡献。然而，申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上”。同上，第890页。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的前瞻性影响具有国家重要性。
申请人提交了一封来自I_____I的专家意见书，I_____I是_____大学市场营销学副教授。I_____I教授讨论了申请人作为业务管理者的技能和能力，并推测其服务如何可能潜在地改善商业实践和提高公司生产力，同时笼统地声称业务管理者是“任何企业的骨干”和“任何公司的关键部分”。然而，该意见书未就申请人的拟议事业或该事业的影响如何延伸至其将服务的公司之外提供任何有说服力的细节。
此外，I_____I教授主张，该事业“影响了一个政府实体已描述为具有国家重要性的事项”，依据是美国“于2019年将巴西指定为主要非北约盟友”，并称申请人“计划与拉丁美洲的企业和政府官员保持积极关系，并在美国境内建立知名度，以在拉丁美洲市场创造新的业务扩展。”但申请人并未声称其计划专门协助进入拉丁美洲市场的公司。作为酌情事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作参考，但如果该意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，本办公室将予以拒绝或给予较低权重。

Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。因此，该专家意见书不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。

我们还审查了申请人的简历及其前工作同事出具的推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为商业管理者的能力，以及使其成为职场宝贵资产的个人特质。虽然推荐信证明了对申请人及其工作的高度评价，但它们并未讨论申请人拟议的事业或其事业的具体影响。

在上诉中，申请人重申其主张，即其拟议的事业具有国家重要性，因为快速增长的商业咨询行业正面临人才短缺，而商业管理专业人士对商业部门的成功不可或缺。申请人还主张，美国政府关于小企业的举措提升了其事业的国家重要性。我们承认，申请人在商业管理领域的工作需求旺盛，帮助小企业蓬勃发展具有实质价值。然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

申请人声称，在美国为中小型企业提供商业管理服务以改善商业战略、获得商业合同并提高行政效率，将“超越其专业实践”并“显著影响美国企业的福祉，促进经济增长、进步，并在某些情况下防止破产”。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但记录并未证明作为个体商业管理者为一家或多家公司工作如何产生如此显著的经济活动，以至于达到“实质性积极经济影响”的水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在没有关于其未来工作直接可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，申请人将其拟议事业与“美国企业和投资者的巨大财务健康，这将影响整个经济”以及“对美国社会多个层面产生积极连锁效应并为美国工人创造新的就业机会”相联系的主张过于牵强，不足以充分表明拟议事业的影响达到与国家重要性相称的水平。因此，我们认定申请人未能确立其作为商业管理者工作的拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See 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果所不必需的问题作出认定”）；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审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

命令：上诉被驳回。