MAR212023_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：25986093 日期：2023年3月21日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求以持有高等学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能依据 Dhanasar 框架确立申请人的资格。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予以重新审查（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

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，即作为高等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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人具备资格，其随后必须确立其值得“在国家利益”下获得对工作要求行使裁量权的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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）可作为裁量事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 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裁量性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为高等学位专业人士的 EB-2 分类资格。剩余问题是申请人是否已依据 Dhanasar 框架确立资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。申请人拟继续担任总经理兼运营管理专业人士，该工作涉及“就如何妥善规划、指导和协调公共或私营部门组织的运营向美国公司提供建议”。他计划为任何需要其服务的个人或公司工作。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑证据，并在审理申请时适用了更高的证明标准。具体而言，申请人称审理主任未适当考虑其职业计划和陈述；经验和专业资格；推荐信；以及行业报告和文章。[2]

申请人的职业计划和陈述列出了其事业将可能如何影响美国；然而，所列项目似乎是作为总经理兼运营经理的拟议工作职责，而非对拟议事业更广泛影响的解释。关于经济利益，审理主任指出申请人未提供充分证据支持其主张。本办公室同意。例如，记录未能证明拟议事业活动与创造就业、税收或增加家庭支出之间存在足够直接的联系。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业所产生的经济活动如何达到影响美国经济的程度。申请人未提供证据基础以得出结论认为其拟议事业的“涟漪效应”将例如影响美国国内生产总值或税收，也未提供其将创造多少以及哪些就业岗位的估计。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未能显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”的水平。见同上，第890页。

申请人的推荐信不支持申请人在 Dhanasar 第一项要件下的资格。推荐信作者未展示对拟议事业的了解，也未解释其如何具有国家重要性。尽管他们讨论了申请人为其雇主取得的成果以及申请人过去在各种合同谈判中表现良好，但他们未充分解释申请人的表现或其取得的成果如何超越其雇主和具体相关方而更广泛地影响该领域。例如，部分

2 当 USCIS 对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引述 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

作者声称申请人为汽车租赁公司谈成了前所未有的折扣，且这影响了该领域和巴西经济；然而，记录未包含充分细节和客观证据以佐证此类主张。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。见 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C.1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS 可评估这些信件的内容以确定其是否支持申请人的资格。同上。基于这些理由，这些信件不能证明申请人在 Dhanasar 第一项要件下的资格。 [3]

文章和报告讨论的是整个行业，而非具体的拟议事业。本办公室同意运营管理、业务发展和汽车行业很重要，解决这些领域专业人士的短缺和需求也很重要。然而，这并不必然确立拟议事业的国家重要性。正如审理主任所指出的，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。由于这些材料未分析申请人具体的拟议事业，不能得出结论认为它们支持该事业具有国家重要性的认定。

证据未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其国家利益豁免的资格。进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

三、结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。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果所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，本办公室认定其未确立其有资格或以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

3 作者对申请人个人和专业资格及其经验的赞扬，在分析其在 Dhanasar 框架第二项要件下的资格时是更相关的考虑因素。第二项要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有实质价值和国家重要性。