# MAR262024_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：30136179 日期：2024年3月26日

对内布拉斯加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 I I 的旅游主管，该机构是 I I 商业、工业与旅游部的一个办公室。她寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合以下条件：(1) 被归类为具有特殊能力的人士，以及 (2) 国家利益豁免。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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（de novo）。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。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下酌情豁免职位邀请要求。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案指出，USCIS可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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一致，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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

自2007年以来，申请人一直为 I I 工作。2012年，她开始作为外国政府的A-2非移民雇员在美国工作，最初担任办公室的高级专员，随后自2016年起，担任其 I I 办公室的旅游主管。

本办公室将驳回上诉，因为申请人未满足国家利益豁免的要求。由于该问题本身即足以决定上诉结果，本办公室将对申请人是否已证明其符合持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士资格这一单独问题保留论证。 [2]

基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有实质价值和国家重要性。

Dhanasar第一项要件——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。在确定拟议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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，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，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

申请人必须证明具体拟议事业的实质价值和国家重要性；申请人仅证明某一特定主题、职业或领域的整体重要性是不够的。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该个人在该职业内具体拟从事何种类型工作的细节。参见，一般而言，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在否决申请时，审理主任指出申请人未提供关于拟议事业的足够细节以证明其实质价值。本办公室同意，理由如下。

申请人最初表示其拟议事业是“ 继续为 I I 的邮轮行业服务 ”。申请人的初始提交材料包括其所称的

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

“国际旅游、海事安全、尤其是邮轮行业具有实质价值和国家重要性的证据”。然而，这些术语并未描述申请人的具体拟议事业。同样，随申请提交的证据清单在“该人士寻求在具有实质价值和国家重要性的领域就业”标题下列出了关于邮轮行业各方面的各种报告。Dhanasar框架的第一项要件要求每位申请人证明该个人具体拟议事业的实质价值和国家重要性，而非该个人打算工作的宽泛“领域”。

在补件通知（RFE）中，审理主任注意到申请人明显有意“继续为II工作”，但审理主任指出申请人“未提供[其]拟议事业或投资的详细描述”。

在回应补件通知时，申请人提供了更为模糊的描述，称其打算“在邮轮行业和整个旅游部门……在美国公共或私营部门工作，最终过渡到与旅游相关的永久职位”。申请人表示她希望继续影响“政策设计”并“与……多边组织”如美国国际开发署和泛美发展基金会合作，但她未解释她将如何处于能够这样做的地位。她对其拟议事业的修订描述未提及II，除非是在其过往经验的背景下。

在否决通知中，审理主任认定申请人未提供关于拟议事业的足够细节以证明其实质价值。在上诉中，申请人称审理主任似乎未考虑她“已在美国受雇多年”。然而，申请人过往的就业不足以推断其未来的预期就业及其拟议事业的具体内容。

记录对于申请人的拟议事业是否涉及继续受雇于II存在歧义。在一封推荐信中，II美国办公室的执行主任赞扬了申请人过往的工作，但该官员未表示申请人将继续在II工作，而是表示申请人应“有机会为美国旅游部门作出贡献”。

申请人声称她“在补件通知回应中提供了其拟议事业的详细描述”。但尽管补件通知回应陈述描述了若干目标，她未提供关于她将做什么来实现这些目标的详细描述。相反，她提供了模糊且开放式的陈述，称其寻求“在美国公共或私营部门就业，最终过渡到与旅游相关的永久职位”。这一笼统陈述可能涵盖广泛的可能职业，申请人未具体指明其中任何一种。

本办公室同意审理主任的意见，即申请人未以足够细节描述其拟议事业，未能履行其证明该拟议事业实质价值的举证责任。

关于国家重要性，审理主任在补件通知中指出：“在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的行业或职业的重要性”，而是“外籍国民拟从事的具体事业”。审理主任指出申请人“未解释[其]在美国的具体事业”将是什么。

在回应补件通知（RFE）时，申请人提交了关于“ 旅游业 ”的统计数据，但申请人拟议的事业不会涵盖整个行业。旅游和旅行业的整体重要性并不能确立该行业内某一具体事业的国家重要性。

申请人还讨论了可持续旅游的益处。这一信息比关于整个旅游业的统计数据更为具体，但申请人未充分解释其拟议的事业将如何与可持续发展努力相关联。

审理主任否决了申请，称所提交的背景材料“ 表述宽泛，未反映申请人具体事业将具有的国家重要性 ”。审理主任还称，在没有关于申请人预期就业的更多细节的情况下，“ USCIS无法确定申请人的贡献是否会在地方层面产生影响，和/或其事业是否会产生美国国家层面的重要影响。 ”

在上诉中，申请人称其已证明其拟议的事业“ 因将在经济、文化、社会、环境和安全角度对旅游业领域产生的影响而达到国家重要性的水平 ”。然而，随后的讨论侧重于一般性统计数据以及对申请人过往在I I任职经历的讨论。对申请人过往工作的讨论可能与Dhanasar第二项要件相关，即其是否处于有利地位以推进拟议的事业，但其工作经历并不能告诉我们该事业将是什么，以及该具体事业是否具有国家重要性。

就未来计划而言，申请人讨论了诸如“ 推进可持续旅游目标 ”之类的愿景，但未解释其拟议的事业将如何实现这些目标。如上所述，申请人对拟议事业的讨论未详述任何具体的就业计划，甚至未区分“ 公共或私营部门 ”。

如上所述，申请人未就其拟议的事业将包含哪些内容提供一致且详细的描述。在没有该信息的情况下，我们无法认定申请人已履行其举证责任，以确立其具体未来事业的国家重要性。

鉴于上述结论，申请人未履行其举证责任以证明其满足Dhanasar国家利益测试的第一项要件。对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对第二项和第三项要件保留论证。

III. 结论

申请人未提供足够的信息和证据以确定一项具体的拟议事业并确立其重大价值和 national importance。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。