MAY022023_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：26399940 日期：2023年5月2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）

申请人是一名企业管理人员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 移民分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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予以重新审查。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。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。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 (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 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。由于审理主任认定申请人的事业在 Dhanasar 第一项要件下具有实质价值但不具有国家重要性，本办公室将仅分析申请人的事业是否具有国家重要性。如果申请人不符合第一项要件，该证据即足以认定申请人不符合国家利益豁免的资格，本办公室无需处理第二项和第三项要件。

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方面的错误结论 ”，但她并未指出审理主任在决定中何处错误适用了法律或政策。申请人主要主张她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，包括申请人的职业计划、关于小企业和劳动力短缺的文章和报告、推荐信、两封专家意见书，以及美国劳工统计局（BLS）关于行政服务行业的职业展望报告。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，侧重于外籍国民拟从事的具体事业。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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人2021年9月的初始职业计划称，她拟在美国的公司工作，提供其作为企业管理人员的服务，并帮助美国的中小型企业“ 改善运营并实现更高的生产力和盈利水平 ”。

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，进一步阐述和扩展了她作为企业管理人员拟议的活动。申请人称她“ 将向位于美国的组织提供广泛的服务和解决方案，不仅仅是作为咨询机构，而是支持并承诺与客户共同构建定制化解决方案 ”，且其事业“ 涉及不常见的高度专业化工作，尤其是具有高度的卓越性 ”。然而，其新职业计划中的拟议活动属于企业管理人员的典型工作，例如规划和执行项目以产生利润、优化成本削减、识别和评估新的

机会、促进运营成果的增长、执行人员管理，以及监测宏观行动和结果以制定商业战略。

申请人主张，本办公室应基于其过去的成就和经验来评估其事业的预期影响。申请人进一步主张，证据表明她如何通过增加销售额和收入、开设新的营业地点以及创造就业机会，在其整个职业生涯中为企业的成功做出了贡献。然而，申请人的知识、技能、教育和经验是 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

本办公室审查了申请人的简历及其前同事的推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为企业管理人员的能力，以及使其成为职场宝贵资产的个人品质。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的拟议事业或其事业的具体影响。

申请人还提交了两封专家意见书，一封来自[已隐去]大学[已隐去]管理学院的[已隐去]教授，另一封来自[已隐去]大学[已隐去]市场营销学副教授。[已隐去]讨论了申请人作为企业管理人员的技能和能力，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，但未就申请人的拟议事业或其事 业的影响如何延伸至她将服务的公司之外提供任何有说服力的细节。

同样，[已隐去]指出申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，尤其是在美国经济萧条地区，并且她将“ 实施其独特的方法和战略，通过提供其进入拉丁美洲市场的专业知识来增加美国企业收入 ”。然而，申请人未提交证据表明其拟议事业将在经济萧条地区雇用美国工人，或她计划专门协助进入拉丁美洲市场的公司。因此，这些信件不能证明申请人在 Dhanasar 第一项要件下的资格。

申请人进一步主张，基于关于其拟从事行业的报告和文章，其拟议事业具有国家重要性。申请人解释说，快速增长的商业咨询行业正面临人才短缺，因此商业和管理专业人士对商业部门的成功至关重要。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。本办公室承认，申请人在企业管理方面的工作需求旺盛，协助小企业蓬勃发展具有实质价值。然而，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。

在Dhanasar案中，我们指出，我们考察拟议事业的“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

申请人主张，通过向中小企业提供工商管理服务，以改善美国的商业战略、获得商业合同并提高行政效率，将导致“ 一系列连锁原因/后果 ”，最终将带来雇用美国工人的重大潜力或重大积极经济利益。尽管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，作为个体工商管理者2为一家或多家公司工作如何产生如此重大的经济活动，以致达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”的水平。同上。

在没有关于可直接归因于其未来工作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“ 以快节奏维持美国劳动力生产的重大潜力 ”、“ 收入的产生、创造和对美国就业的支持 ”以及“ 增加联邦和州政府税收 ”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。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定，尽管个别雇主或公司可能从她的商业服务中受益，但她未充分解释这种个别受益如何上升到国家重要性的水平，或如何更广泛地影响该领域。申请人也未提出其商业技术或创新在美国无法获得，或优于美国已经提供的技术或创新：“ [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内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产生的影响。 ”同上，第889页。因此，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，申请人未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。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

2 申请人提交了一家数据公司的工作邀请电子邮件作为证据，该公司为涉及数据收集和评估的居家工作项目付费。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未证明其符合资格，或经自由裁量后以其他方式应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。