MAY152024_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

案由：28536954 日期：2024年5月15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）

申请人是一名销售总监，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定虽然记录确实证明拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明该事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟议事业，或豁免职位offer和劳工证要求将有利于美国。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。

一、法律

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其随后必须证明其值得“ 在国家利益下 ”裁量豁免职位offer要求。本法第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指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免职位offer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职位offer要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，经重新审查，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国家重要性。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于其在Dhanasar第一项要件下符合资格的主张，申请人在其职业计划和陈述中写道，其拟议事业是担任销售总监，通过设定目标、分析数据以及为组织的销售代表制定培训计划来“ 指导组织的销售团队 ”。

作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请时“ 施加了新颖的实体和证据要求 ”。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但其未按要求具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国

[1] 另见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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，at 890。

申请人在上诉中主张，其拟议工作具有全国范围，因为它“对美国的关键商业活动产生重大涟漪效应”，并且是“美国销售运营和生产力至关重要的方面”。
尽管申请人自2007年以来一直作为[已隐去]公司的承包商，但记录未澄清其是否打算继续与该公司合作。[2] 为回应补证通知（RFE）而提交的职业计划和陈述指出，其打算继续在美国作为销售总监在“商业领域”工作。她详细说明，其打算“帮助填补美国众多可用职位”，并且其技能将“使我将为之工作的美国公司得以增长”。申请人未从逻辑上解释其将如何同时为多家公司担任“销售总监”。任何寻求此豁免的人都必须指明其拟从事的“具体事业”。同上，at 889；一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人应提供细节，不仅说明该职业通常涉及什么，还应说明该个人在该职业内具体拟从事何种类型的工作。”）。

所提交的证据也未证明拟议事业达到国家重要性水平。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作潜在前瞻性影响的证据。在Dhanasar中，本办公室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。26 I&N Dec. at 893。

在此，申请人未描述其作为销售总监的就业将如何对美国商业领域产生更广泛影响。上诉书面论证意见主张，其具体事业“将对美国市场产生多重积极影响，从而增强代表国家的商业运营，并促进精简的经济格局。”然而，这些概括性陈述聚焦于销售领域，并未解释具体事业的影响将如何超越其合作公司而扩展至更广泛的商业领域。所提交的记录也未为其论点提供充分支持。[3] 申请人提交了讨论许多美国和国际商业相关主题的文章。然而，这些报告并未涉及申请人的具体拟议事业，也未说明其将如何以涉及国家重要性的方式在商业领域产生广泛影响。[4]

[2] 申请人提交了[已隐去]商业经理的函件，表明该公司有兴趣让申请人销售其产品。然而，该函件日期为2022年7月20日，晚于申请提交日期。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。
[3] 尽管本办公室可能不会讨论每一份提交的文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。
[4] 申请人还提交了同事的函件，其中作者证明申请人的敏锐和才能，以及其在[已隐去]工作中获得的奖项和认可的证据。然而，申请人未解释该证据与国家重要性有何关联——它指向申请人过去的成就，而非具体事业在商业领域的潜在影响。

申请人还提供了一封来自I_____I博士的信函，该博士是_____商学院管理学的教授。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考性意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将驳回该意见或给予其较低的权重。Id. 对于个人是否有资格获得所寻求的福利，最终决定权由我们承担；专家意见信的提交并非资格认定的推定证据。Id. 在此，该参考性意见的证明价值很小，因为I_____博士对国家利益的评估主要讨论的是巴西市场经济、美国在那里的投资，以及在那里的公司如何从拥有申请人技能的人中受益。基于这些信息，他得出了笼统的结论性认定，即申请人的具体事业具有国家重要性。然而，他未解释拟议事业如何影响申请人将合作的个别公司之外的商业领域，也未解释她的事业如何产生与国家重要性相当的经济影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出第一项要点的重点不是领域、行业或职业的重要性，而是非公民拟从事的具体事业）。根据所提供的证据，申请人未能证明其拟议事业将对美国商业领域产生国家性影响。

此外，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济影响。具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，在此，申请人未提交充分证据表明其工作将产生与国家重要性相当的积极经济影响。上诉书面论证意见称，申请人的事业具有国家重要性，因为它将“ 对关键商业活动产生重大连锁效应 ”，并且是“ 美国销售运营和生产力至关重要的方面 ”。然而，上诉书面论证意见随后并未引用任何证据来支持这些笼统的陈述。此外，支持性记录未提供任何关于可归因于其未来工作的预计美国经济影响的文件。如上所述，申请人提交的证据，即来自I_____I的文章、信函和认可，并未说明美国的具体事业将如何产生重大的积极经济影响。相反，文章讨论的是整个商业领域，信函和认可主要涉及申请人的技能和过往成就。因此，记录未显示申请人作为销售总监的工作对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。26 I&N Dec. at 890。

正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们认定记录未证明她的拟议事业将充分延伸至其合作公司之外，以更广泛地影响区域或国家。26 I&N Dec. at 893。她也未证明申请人事业对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。Id. at 890。因此，我们认定记录未证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要点所要求的国家重要性，且申请人未证明有资格获得国家利益豁免。

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 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要点，我们认定她未证明有资格或否则作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。