MAY172024_01B5203 · 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：30663102 日期：2024年5月17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，寻求以持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。同上。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，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

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 移民分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。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，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交文件

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“ 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）可作为酌情事项3 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人已确立其符合 underlying EB-2 移民分类的资格。因此，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。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。4

在上诉中，申请人主张审理主任“ 忽视或误解 ”了其案件中显示其事业国家重要性的方面，并且在对 Dhanasar 第一项要件的分析中总体有误。5 经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即记录不足以确立申请人满足了此要求。

Dhanasar 分析框架的第一项要件涉及拟议事业的实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业等一系列领域中得到证明，

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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）的立场，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

4 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 的第二或第三项要件。
5 申请人在其上诉书面论证意见第9页还主张她“ 从未声明有意在美国设立企业 ”，且审理主任在评估中考虑此主张有误。然而，在申请人个人陈述第23页，她称自己为“ 企业家 ”，并表示“ 对我来说，从美国雇主处获得工作邀请是不切实际的，因为我的事业需要我通过自己的企业在美国提供服务 ”（着重号为原文所加）。因此，审理主任在决定中依据申请人的陈述并无错误。

创业精神、科学、技术、文化、健康或教育。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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其个人陈述中，申请人声称她是一名业务经理，将从事销售和合同管理工作。她提议“向在商业和金融领域运营的客户提供熟练的商业咨询服务，为这些公司提供与改善或扩大其销售相关的支持”。她表示将“支持美国企业进行采购谈判准备、商业合同谈判支持、租赁协议谈判支持以及租赁建议和支持”。拟议事业具有实质价值。然而，基于下文所述理由，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此未能表明其满足 Dhanasar 的第一项要件。

在上诉中，申请人相当强调其专业经验和技能。她主张本办公室应基于其“重要的过往成就”（包括与洪都拉斯政府的合同谈判）来评估其事业的预期影响。申请人进一步主张，正是她“在合同管理方面的罕见专长和服务”将为美国企业带来“独特的解决方案和利益”。

为支持这些主张，申请人提交了一封由 助理教授撰写的专家意见书。该教授概括讨论了申请人在商业和合同管理方面的知识和经验，并解释其服务如何可能帮助美国公司优化业务流程、提高生产力、扩大销售并谈判达成清晰有利的合同。申请人还附上了前工作同事撰写的其他支持信。

然而，申请人的知识、技能、教育和经验属于 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到该外国人”。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预期影响具有国家重要性。此外，尽管教授的信函作出宽泛主张，称申请人的技能将支持美国公司的财务健康和美国在海外市场的存在，但该信函未提供具体细节说明申请人的事业将如何实现这些目标，或任何影响将如何延伸至申请人将直接服务的公司和客户之外。申请人的技能和经验不会仅仅因为可能对未来的潜在客户有用而继承国家重要性。同样，虽然申请人前工作同事的推荐信赞扬申请人的经验和个人特质，但它们未讨论申请人的拟议事业或其具体影响，包括其工作任何潜在的更广泛影响。因此，这些信函不能证明申请人符合 Dhanasar 第一项要件的资格。

申请人在上诉中重申其主张，即其拟议事业具有国家重要性，因为它将对美国经济产生积极影响。申请人主张其事业将帮助中小型企业改善销售、降低成本、提高生产力，并扩大其在巴西和其他国家的市场机会。她还主张，由于其专业专长和技能，她的工作将增强美国在全球市场中的竞争力，

合同管理与谈判。她主张其事业具有“ 重大 ”潜力，能够雇用美国工人并带来实质性的积极经济影响。

我们不质疑申请人的专业能力和成功记录。然而，如上所述，在依据Dhanasar第一项要件进行分析时，我们着眼于拟议事业本身。特定申请人是否处于有利地位以推进该事业，是我们在审查Dhanasar第二项要件时所寻求回答的问题。此外，尽管任何商业活动的增加固然具有积极影响经济的潜力，但申请人并未证明其商业管理服务——即此处拟议的具体事业——所产生的经济活动如何能够达到国家重要性水平。申请人未解释其商业管理服务与其他商业咨询服务有何区别，也未解释为单个公司提供服务如何会产生更广泛的影响，并超越其直接雇主及其客户，产生区域性或全国性经济影响。例如，尽管她声称将通过利用其商业和技术写作技能以及谈判技术规格或工作说明书等方式，帮助美国公司拓展业务至巴西和其他国家，但这些目标仅仅描述了商业经理的典型职责，并未表明申请人的具体拟议事业达到了国家重要性水平。

同样，申请人在上诉中主张其事业将具有重大的国家和全球影响，因为它将影响美国整体经济并产生利润、新投资和新就业，以及增强竞争、提高民众收入并增加商品消费。然而，记录几乎未提供细节说明申请人计划如何实现这些目标。她关于增加税收、未具体说明的就业创造以及对新机会的额外投资的一般性提及，依赖于对典型商业活动结果的更多概括，而非关于申请人计划通过该事业实现什么、她将如何实现以及该事业如何可能具有国家重要性的证明性信息。

申请人还主张其拟议事业具有国家重要性，因为商业咨询行业面临人才短缺，且对合格商业经理的需求持续增长。此外，申请人声称美国政府关于小企业的举措进一步支持其事业的国家重要性。尽管我们认可申请人关于管理咨询服务对商业领域整体价值的主张，但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。相关问题不在于个人将从事的行业或职业的重要性。相反，重点在于“ 外国人拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。

申请人声称她将实施“ 新的合同管理方法 ”，并引入用于出口管制、网络安全和知识产权保护的“ 工具 ”，以促进美国创新和创业。然而，她未提供关于这些“ 新 ”方法或工具的任何细节，例如解释它们是什么或它们与在美国已可用和正在使用的方法或工具有何不同。相反，申请人在其职业计划中拟议的活动描述了商业经理的典型工作，例如：帮助客户理解采购法、识别和预防风险、准备合同相关文件并向客户呈报、监督和记录谈判进展，以及随时了解

规范上市公司流程的规范和惯例。尽管特定雇主或公司可能从申请人的商业管理服务中受益，但她未充分解释这种个人利益将如何更广泛地影响该领域，从而达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

同样，尽管申请人声称她将通过为政府机构和航空、航天等战略部门工作，为美国国家安全和国防做出贡献，但她未指明通过其事业实现这一模糊目标的手段或方法。证据再次未能充分反映她作为私营公司个体商业经理的工作如何超越申请人的雇主及其客户，以与国家重要性相称的水平影响美国国家安全和国防、其他领域或行业，或更广泛的美国经济。没有在拟议事业与所主张的经济和国家安全影响之间建立充分直接证据联系的一般性结论性陈述是不充分的。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在没有充分证据证明任何具体美国经济影响、就业创造或其他可直接归因于其未来工作的重大经济活动的情况下，申请人将其拟议事业与“积极影响整个国家经济”以及产生将影响“不仅其直接客户和企业……而且美国人的整体社会福利”的涟漪效应相联系的上诉主张过于牵强，不足以充分表明拟议事业的预期影响。记录未提供证据基础以断定其拟议事业的任何涟漪效应将产生如此深远的结果。

由于记录未能确立Dhanasar第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所确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她是否已依据Dhanasar框架第二项和第三项要件确立资格的其余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后以其他方式应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。