MAY172024_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：31002853 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）

申请人是一名区域经理/运营总监，寻求作为持有高级学位的专业人士进行分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但其未能证明豁免所需职位邀请、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。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

尽管法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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]，在申请人属于EB-2类别且证明以下各项时，授予对职位邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估以下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国为跨多个行业经营业务的公司担任区域经理。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分类资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

审理主任签发了补件通知（RFE），要求提供包括关于拟从事的事业将如何具有国家重要性的进一步证据等材料。作为回应，申请人提供了额外文件，包括一份职业计划、推荐信以及行业报告和文章。在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人拟从事的事业具有实质价值，但申请人未提交充分证据以确立其事业的国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，以及将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。此外，审理主任认定，申请人未提供充分证据以确认其拟从事的事业是否将产生重大积极经济影响，特别是在 Dhanasar 所设想的經濟萧条地区。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定存在法律和事实错误。申请人进一步主张，审理主任适用了“ 更高的证明标准 ”且“ 未能考虑所提交证据的整体 ”。申请人还声称，审理主任未考虑所提交的证据，包括为回应补件通知而提交的文件。申请人着重指出为支持申请和为回应补件通知而提交的证据，以强调所提交证据的充分性。

如前所述，第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。

记录显示，申请人拟从事的事业是为跨多个行业经营业务的公司担任区域经理，尤其侧重于中小型企业。申请人寻求提供卓越的商业实践和服务，以支持和咨询多元行业中各种规模的公司，并针对其具体需求定制。

专家意见书的作者讨论了申请人的教育和专业经验，并强调区域经理和一般商业管理的重要性。作者指出，申请人拟担任区域经理的事业与政府倡议相一致，并主张由于酒店业对美国经济的影响，该事业具有国家重要性。然而，作者并未阐明申请人具体拟从事的事业如何在其选择合作的客户和公司之外具有国家或全球影响。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。尽管申请人声称其拟从事的事业具有国家重要性，但申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，记录未包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟从事的事业在其领域具有更广泛的影响、增进美国社会福利或对美国产生重大积极经济影响

达到国家重要性的水平。尽管我们认可申请人的主张及其在上诉时提交的证据，但我们认定，申请人未能证明其拟议事业能够充分超出其客户范围，在更广泛层面上增进社会福利，从而表明具有国家重要性。

第一项要件聚焦于拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其具体事业将为美国带来实质性经济利益。尽管申请人声称其在商业管理和企业营销方面的经验以及其教育背景将使多家企业受益，使它们能够雇用工人、增加公司利润、提高联邦税收、获得竞争优势并产生实质性的积极经济影响，但记录并未以佐证证据支持申请人的一般性主张，以证明这些主张的合理性。

申请人主张，他已提交证据表明其拟议事业具有产生重大经济影响的潜力，因为他“ 目前正在[已隐去] Texas]地区酒店业扩张中发挥关键作用。 ”他表示，该项目将导致新增更多酒店、更多员工、该行业80%的增长以及对国民经济的重大贡献。即使申请人的预测是现实的，申请人仍须证明其具体拟议事业将对商业管理和酒店业产生更广泛的影响，且该影响将超出其雇主和客户的范围。

申请人引用行业报告和文章，以强调区域经理和业务发展专业人士在每家企业中发挥的关键作用，并强调其拟议事业的重要性。申请人还表示，其拟议事业具有国家重要性，因为它与多项旨在促进酒店业增长的联邦倡议相一致。如前所述，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，我们聚焦于“ 外国人拟议开展的具体事业。 ”Id. at 889. 在此，申请人未能充分解释他将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业，从而在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性的水平。在没有证据预测可归因于申请人拟议事业的美国经济影响或就业创造的情况下，仅声称拟议事业给美国区域或国民经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平是不够的。Id. at 890.

申请人解释称，其学术背景以及在设计和实施业务发展和投资计划方面13年的经验将满足行业需求，并有助于实现政府在经济增长、竞争力、充分就业、创新和经济复苏方面的目标。尽管个人的经验、资格、贡献和成就是重要的，但它们在Dhanasar第一项要件的语境下被错误地适用。申请人的教育背景和专业经验对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——是重要的，但它们

对Dhanasar第一项要件——具体、预期的拟议事业是否同时具有实质性价值和国家级重要性——则不重要。See id. at 888-91.

申请人敦促我们在评估其拟议事业是否具有达到国家重要性水平的重大影响时，考虑更广泛的背景及其对酒店业贡献的广泛影响。在没有提供佐证此类主张的证据的情况下，声称一项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不够的。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. 369, 376 (AAO 2010).

基于上述理由，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争议问题作出认定”）；see also 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）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。