MAY292024_05B5203 · 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：31125701 日期：2024年5月29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身份或艺术、科学或商业领域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)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定尽管申请人已证明其符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但他未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据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，须以优势证据标准证明其资格。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。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、艺术或商业领域特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。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, 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）可作为自由裁量事项[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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。[2]

二、分析

根据申请人的简历，他于2007年至2017年间担任[已隐去]药店的总经理，并于2017年至2020年间在一家专门从事药品分销的企业[已隐去]担任外部销售代表和销售主管。申请人于2022年4月以B-2非移民游客身份为休闲目的进入美国，并于2022年11月提交了本申请。

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。[3] 因此，本办公室面临的唯一问题是记录是否证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值，且申请人处于有利地位以推进该事业，但审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，且权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。基于下述理由，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

A. 拟议事业

申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）中表示，他打算在美国担任“业务经理”，“监督各部门的业务运营并实施管理准则”，并将“[维]持公司预算，在上层管理层与公司员工之间沟通想法，并对员工进行绩效评估。”

提交申请时，申请人提交了一份“专业计划”，其中表示其事业是“向任何公司提供专业行动计划，包括预算、销售、库存控制、劳动力和薪资成本参考、利润，以及员工流失和激励的概述。”此外，拟议事业“将通过创建销售策略、通过公司战略规划定位商业可能性、使客户需求与

[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自由裁量）。

[2] 关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 审理主任指出，由于申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格，她无需评估申请人是否也符合特殊能力个人的资格。

销售服务和产品相匹配，并创建创新销售解决方案以改善美国企业。”此外，申请人表示他“将运用我在该领域磨练的技术技能和经验来组织组织结构，从而产生更大的企业生存能力和可持续性，并因此带来利润增长和美国经济增长。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份“概述专业计划的个人陈述”，其中表示作为业务经理，他将“在财务、商业和销售领域提供我的专业服务，并具备人员管理和战略规划方面的专长，通过创新影响美国的商业领域。”他在陈述中解释说，“由于我在制药行业的广泛专业经验，我打算首先将我的贡献集中于这一细分领域，同时计划未来也服务于其他行业。”他进一步声称其拟议事业的影响将如下：

我的专业工作和表现无疑将影响公司和美国经济。通过开发和实施新系统和管理技术，我所服务的公司和组织将体验到成本降低、错误和返工减少，以及通过流程自动化提高生产力，这将进一步提供更大的效率并增加利润。（原文强调）

我将显著促进美国盈利能力的提升和整体业务增长。

B. 实质价值与国家重要性

如前所述，为满足Dhanasar分析框架下的第一项条件，申请人必须证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。Dhanasar框架的这一条件侧重于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。如前所述，审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但认定其未能履行举证责任以证明该事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑其提交的“全面文件集，包括简历、专业计划和推荐信”以及所引用的行业文章和政府报告，这些“旨在佐证其提案的国家意义”。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项条件下的国家重要性。本办公室已考虑与申请人作为药品分销领域业务经理的拟议活动相关的证据。[4] 申请人未能表明其打算提供的服务将如何对商业管理或药品分销领域产生更广泛的影响。

[4] 虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

虽然申请人的 RFE 回复提供了关于小企业和制药行业对美国经济重要性的证据，5 但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。申请人仍必须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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。

审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将如何在其领域内产生超出利用其服务的客户范围的更广泛影响，或如何广泛增进社会福利。审理主任进一步指出，记录未证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对区域或国家经济产生达到 Dhanasar 所设想的“ 重大经济影响 ”水平的利益。同上第890页。

此外，申请人主张其拟议事业将对美国药品供应链产生影响，并将帮助国家的小企业，这些事项是美国政府国家倡议的主题。在上诉中，他坚持认为其拟议的“ 倡议与美国政府旨在巩固制药部门、增强其全球竞争力并确保其对公共卫生和国家经济持续贡献的目标无缝契合。 ”

USCIS 将考虑证明某一具体拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。再次强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。因此，在邻近或与国家倡议主题一致的领域就业，其本身不足以确立某一具体事业的国家重要性。在此，申请人未充分解释其具体事业对所提及的药品分销和小企业倡议的潜在预期影响或更广泛的潜在影响。

申请人在上诉中主张，其拟议事业“ 不仅限于服务特定客户、顾客或雇主的即时需求，而是展现出更广泛、有影响力的愿景，旨在促进美国各行业的重大进步 ”，并且其拟议事业的利益“ 将不仅传播给该领域的其他人，还将传播到美国所有其他领域，最终积极影响整个国家经济 ”。然而，这些陈述没有财务预测支持。记录缺乏证据证明拟议事业未来的员工配置水平和商业活动将提供重大

5 例如，申请人的 RFE 回复信包含一张来自 research.com 的截图，显示2019年美国药品市场价值为4461亿美元。

经济利益，6 或其在领域内具有更广泛的国家影响。没有这一证据，我们无法评估拟议事业对创造就业的影响或其整体经济影响。

因此，申请人未能支持其拟议事业可能例如引入对药品分销领域小企业具有更广泛影响创新的主张。尽管拟议事业可能使聘用申请人服务的客户公司和消费者受益，但记录未充分证明此类利益，无论单独还是累积，将达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上第893页。记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将具有如此广泛的影响。

我们还在 Dhanasar 中指出，“ 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影响的事业，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。在此，申请人未提供证据指明其将运营的地区；该地区经济萧条；他将在该地区雇用大量工人；或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。

此外，在其个人陈述、职业计划和上诉书面论证意见中，申请人强调了其在该领域的专业经验。记录还包含其前雇主、同事和巴西客户的推荐信。虽然重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专业知识主要涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。同上。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。关于某一具体拟议事业所主张国家重要性的认定不能基于申请人的过往成就推断，正如不能基于关于某一特定领域或行业重要性的一般主张推断一样。

鉴于上述结论，申请人未履行其举证责任以证明其满足 Dhanasar 国家利益框架的第一项要件。由于申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，其不符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在 Dhanasar 第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；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问题）。

6 申请人未提供证据指明其将运营拟议事业的地区。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。